

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 12 ФЕВРАЛЯ 1998 ГОДА N 28-ФЗ "О ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЕ"

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 20 ноября 2010 года

2-е издание

А.Б. СМУШКИН

Смушкин Александр Борисович - кандидат юридических наук, доцент Саратовской государственной академии права, участвовал в написании Комментариев: к Налоговому кодексу, Закону "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", Закону "О трудовых пенсиях", Закону "Об иностранных инвестициях в РФ", Закону "О средствах массовой информации", Закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", учебников по криминалистике, гражданскому процессуальному праву, нескольких пособий и справочников.

В издании дается постатейный комментарий Федерального закона "О гражданской обороне". Гражданская оборона представляет собой одну из важнейших функций государства, непосредственно связанную с обеспечением безопасности государства.

Комментарий предназначен для практикующих юристов: юрисконсульты организаций, адвокатов, работников судебной системы. Он также будет интересен студентам, аспирантам и преподавателям соответствующих вузов и факультетов.

При подготовке настоящего издания использованы акты законодательства и нормативно-правовые акты по состоянию на **20 ноября 2010 года**.

Список сокращений

ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая, вторая, третья;

ГПК РФ - Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;

Бюллетень ВС РФ - Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации;

ВАС РФ - Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;

ВС РФ - Верховный Суд Российской Федерации;

абз. - абзац;

гл. - глава;

п., п. п. - пункт, пункты;

разд. - раздел;

с. - страница;

сб. - сборник;

см. - смотри;

ст., ст. ст. - статья, статьи;

т.д. - так далее;

т.п. - тому подобное.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЕ

(в ред. Федеральных законов от 09.10.2002 N 123-ФЗ,
от 19.06.2004 N 51-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ,
от 19.06.2007 N 103-ФЗ, от 25.11.2009 N 267-ФЗ,
от 27.07.2010 N 223-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

Преамбула комментируемого Закона определяет цели и задачи его принятия, область применения. В самой преамбуле подчеркивается, что Закон регулирует определенную сферу деятельности только органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций. В сферу правового регулирования указанного Закона входит только осуществление данными субъектами полномочий в области гражданской обороны.

В рамках гражданской обороны реализуется одна из важнейших функций любого государства и его органов - оборонительная. Посредством гражданской обороны обеспечивается участие в оборонительной деятельности не только государства (в лице его органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации), но также и муниципальных образований (в лице органов местного самоуправления) и организаций (юридических лиц любой организационно-правовой формы).

Днем рождения гражданской обороны принято считать 4 октября 1932 г. В этот день Советом народных комиссаров было утверждено Положение о противовоздушной обороне территории СССР. В соответствии с данным актом создавалась Местная противовоздушная оборона - предшественница гражданской обороны.

Законодатель не предусмотрел в преамбуле возможность участия граждан в гражданской обороне, однако статья 10 комментируемого Закона закрепляет права и обязанности граждан. На наш взгляд, такая коллизия между преамбулой Закона и нормой этого же Закона связана с тем, что граждане, по сути, не являются активными субъектами гражданской обороны, обладающими необходимыми знаниями, силами и средствами для непосредственной реализации рассматриваемой функции. Они лишь оказывают содействие государству, муниципальным образованиям и организациям. В статье 10 комментируемого Закона не случайно отсутствует "жесткое" разделение на права и обязанности. Все предусмотренные в ней правомочия зачастую трансформируются в обязанности граждан.

Комментируемый Закон является основным нормативным актом в области гражданской обороны. Его отличает достаточно высокий уровень юридической техники. Однако за 12 лет его действия изменения в него вносились всего шесть раз: Федеральными законами от 09.10.2002 N 123-ФЗ, от 19.06.2004 N 51-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 19.06.2007 N 103-ФЗ, от 25.11.2009 N 267-ФЗ, от 27.07.2010 N 223-ФЗ.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Комментарий к статье 1

1. Комментируемая статья содержит **трактовку основных понятий, используемых в данном Законе**. Изначально статья содержала определение 4 основных терминов: "гражданская оборона", "служба гражданской обороны", "гражданские организации гражданской обороны", "территория, отнесенная к группе по гражданской обороне". Однако Федеральным законом 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" (с изменениями на 22 июля 2010 г.) вторая и третья части статьи (а именно термины "служба гражданской обороны", "гражданские организации гражданской обороны") были из Закона исключены. Кроме того, Федеральным законом от 19 июня 2007 г. N 103-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне" и ст. 21 Федерального закона "Об обороне" были введены в норму Закона дефиниции терминов **"мероприятия по гражданской обороне" и "требования в области гражданской обороны"**.

2. Первая часть статьи рассматривает само понятие **гражданской обороны**. Законодатель в определении подчеркнул **системность** мероприятий, составляющих содержание гражданской обороны. Именно системный характер каких-либо действий позволяет достичь большего эффекта, чем множество разрозненных, несогласованных действий. В категорию гражданской обороны входят как мероприятия по подготовке к защите объектов, так и сама их защита. **Объектами защиты** являются население, материальные и культурные ценности на территории Российской Федерации.

Примерный перечень **культурных ценностей** предлагает Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4804-1 "О вывозе и ввозе культурных ценностей". К культурным ценностям ст. 7 этого Закона относит, например:

исторические ценности, в том числе связанные с историческими событиями в жизни народов, развитием общества и государства, историей науки и техники, а также относящиеся к жизни и деятельности выдающихся личностей (государственных, политических, общественных деятелей, мыслителей, деятелей науки, литературы, искусства);

предметы и их фрагменты, полученные в результате археологических раскопок;

художественные ценности, в том числе:

- картины и рисунки целиком ручной работы на любой основе и из любых материалов;

- оригинальные скульптурные произведения из любых материалов, в том числе рельефы;

- оригинальные художественные композиции и монтажи из любых материалов;

- художественно оформленные предметы культового назначения, в частности иконы, и др.

Всего Закон предусматривает 18 видов объектов, подпадающих под категорию "культурные ценности".

К материальным ценностям можно отнести любые объекты материального мира.

Под **населением** по смыслу комментируемого Закона необходимо понимать не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан (подданных), лиц с двойным гражданством (бипатридов), лиц без гражданства (апатридов), переселенцев и беженцев, находящихся на территории Российской Федерации.

К опасностям, защиту от которых должен обеспечить комментируемый Закон, можно отнести повреждение, похищение или уничтожение материальных объектов, причинение вреда жизни, здоровью или имуществу населения и иные неблагоприятные последствия.

К основным причинам возникновения опасности Закон относит военные действия или последствия этих действий, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. **Чрезвычайная ситуация**, согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", - это "обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей".

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера как события, представляющие опасность для населения, материальных и культурных ценностей, были внесены в комментируемый Закон Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ. Это дополнение нормы Закона имеет важное значение, поскольку повышает уровень безопасности защищаемых объектов, готовность к устранению возникших угроз этой безопасности, а также разграничивает компетенцию субъектов гражданской обороны и войск регулярных Вооруженных Сил. Заметим, что во время устранения аварии на Чернобыльской АЭС на ликвидацию последствий аварии были брошены солдаты-призывники Вооруженных Сил, не имеющие необходимой подготовки в области гражданской обороны и соответствующего обеспечения защитными средствами.

Как отмечалось в Федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года" (утв. Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1), "в среднесрочной перспективе кризисы и чрезвычайные ситуации остаются одними из важнейших вызовов стабильному экономическому росту. По различным оценкам, ежегодный ущерб от чрезвычайных ситуаций составляет около 3 процентов объема валового внутреннего продукта. Невосполнимые ежегодные потери в результате чрезвычайных ситуаций достигают 70 тыс. человек и более 300 особо ценных объектов природного и культурного наследия российского и всемирного значения".

По данным МЧС России, ежегодно в России происходит 230 - 250 событий чрезвычайного характера, связанных только с природными опасными явлениями. Основные потери при этом приносят: наводнения (около 30%); оползни, обвалы и лавины (21%); ураганы, смерчи и другие сильные ветры (14%); сели и переработка берегов водохранилищ и морей (3%). Последовательность процессов в порядке уменьшения экономического ущерба несколько иная: плоскостная и овражная эрозия (около 24% всех потерь), подтопление территорий (14%), наводнения и переработка берегов (13%), оползни и обвалы (11%), землетрясения (8%). Исходя из мировых статистических данных, ежегодный прирост погибших от природных катастроф на Земле составляет 4,3%, пострадавших - 8,6%, а величины ущерба - 10,4% <1>.

<1> [http:// www.obzh.ru/ learn/ u1-008.html](http://www.obzh.ru/learn/u1-008.html)

Чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные.

Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" выделяет **6 видов чрезвычайных 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.

При этом **виды чрезвычайных ситуаций разграничиваются по 3 критериям:** территория чрезвычайной ситуации; количество пострадавших и размер материального ущерба. При локальной чрезвычайной ситуации зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы производственного или иного объекта, пострадавших не более 10 человек, а ущерб составляет не более 100 тыс. руб. Муниципальная и межмуниципальная чрезвычайные ситуации предусматривают одинаковое количество пострадавших (не более 50) и одинаковый ущерб (не более 5 млн. руб.), однако при межмуниципальной чрезвычайной ситуации зона чрезвычайной ситуации не ограничивается территорией одного муниципального образования, а "затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию". Соответственно, пределы региональной чрезвычайной ситуации ограничены одним субъектом Российской Федерации; число пострадавших может варьироваться от 50 до 500, а ущерб причиняется в пределах от 5 миллионов до 500 млн. руб. Межрегиональная чрезвычайная ситуация может приносить аналогичный ущерб и насчитывать такое же число пострадавших, но при этом затрагивается территории 2 и более субъектов Российской Федерации. Все чрезвычайные ситуации, показатели которых превышают указанные выше пределы, относятся к чрезвычайным ситуациям федерального характера.

По причине возникновения чрезвычайные ситуации могут быть разделены на природные и антропогенные. Однако ученые все больше склоняются к выводу, что к большинству природных чрезвычайных ситуаций все равно "приложил руку" человек. Так, например, землетрясения могут быть вызваны извлечением из недр полезных ископаемых и закачкой в них соляного раствора, который не полностью соответствует плотности той же нефти, вследствие чего происходят подвижки земной коры. Ураганы, смерчи, цунами могут быть вызваны антропогенным изменением климата и т.д.

По скорости распространения чрезвычайные ситуации можно разделить на внезапные, стремительные, умеренные и плавные. **Внезапные** чрезвычайные ситуации происходят практически одновременно (например, взрывы). **Стремительные** чрезвычайные ситуации характеризуются высокой скоростью распространения - это пожары, ураганы и т.д. **Умеренные** ситуации по скорости распространения уступают вышеназванным, но могут охватывать более крупные территории. К таким ситуациям можно отнести, например, наводнения. Плавные чрезвычайные ситуации могут длиться месяцы и даже годы (например, эпидемии, засухи и т.д.).

Из нормативных актов наиболее подробная и качественная классификация чрезвычайных ситуаций представлена в Классификаторе природных и техногенных чрезвычайных ситуаций по месту возникновения и характеру воздействия источника ЧС (таблица 1 к Рекомендациям по составлению донесений о чрезвычайных ситуациях с негативными экологическими последствиями (утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 1 марта 2000 г. N 120)). Аналогично иным нормативным актам Классификатор подразделяет все чрезвычайные ситуации на **природные и техногенные**. В рамках **природных** чрезвычайных ситуаций выделяются опасные **геологические явления и процессы** (события геологического происхождения или результаты деятельности геологических процессов, возникающих в земной коре под действием различных факторов или их сочетаний, оказывающих или могущих оказать поражающие воздействия на людей, сельскохозяйственных животных и растения, объекты экономики и окружающую природную среду); опасные **гидрологические явления и процессы** (события гидрологического происхождения или результаты гидрологических процессов, возникающих под действием различных природных или гидродинамических факторов или их сочетаний, оказывающих поражающее воздействие на людей, сельскохозяйственных животных и растения, объекты экономики и окружающую природную среду); опасные

метеорологические явления и процессы (природные процессы и явления, возникающие в атмосфере под действием различных природных факторов или их сочетаний, оказывающие или могущие оказать поражающее воздействие на людей, сельскохозяйственных животных и растения, объекты экономики и окружающую природную среду) и **природные пожары** (неконтролируемые процессы горения, стихийно распространяющиеся в природной среде, вызванные естественными причинами или действиями человека).

К **опасным геологическим явлениям и процессам** относятся: землетрясение, вулканическое извержение, обвал и оползень. **Опасными гидрологическими явлениями** являются наводнение, сель и лавина. В числе **опасных метеорологических явлений и процессов** можно назвать сильный ветер, ураган, смерч, сильный снегопад, заморозок и засуху. Так, например, сильная жара и засуха лета 2010 г. привела к потере 30% урожая зерновых культур. Природные пожары дифференцируются на ландшафтный, лесной, степной и торфяной пожары.

Техногенную чрезвычайную ситуацию Классификатор определяет как состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде.

В рамках **техногенных чрезвычайных ситуаций** можно назвать:

- **транспортные аварии** (авария на транспорте, повлекшая за собой гибель людей, причинение пострадавшим тяжелых телесных повреждений, уничтожение или повреждение транспортных сооружений и средств или ущерб окружающей природной среде). К таким авариям относятся: **дорожно-транспортное происшествие, железнодорожная авария, авиационная катастрофа, авария на морском (речном) транспорте;**

- **авария на магистральном трубопроводе** - авария на трассе трубопровода, связанная с выбросом и выливом под давлением опасных химических и пожаровзрывоопасных веществ, приводящая к возникновению техногенной чрезвычайной ситуации;

- **пожары и взрывы** (под взрывом понимается быстропротекающий процесс физических и химических превращений веществ, сопровождающийся освобождением значительного количества энергии в ограниченном объеме, в результате которого в окружающем пространстве образуется и распространяется ударная волна, способная привести или приводящая к возникновению техногенной чрезвычайной ситуации);

- **несанкционированное размещение отходов производства и потребления в окружающей природной среде;**

- **промышленная авария** - авария на промышленном объекте, в технической системе или на промышленной установке.

Среди промышленных аварий выделяются химическая, радиационная, биологическая и гидродинамическая аварии.

Несколько более обширно рассматривается категория чрезвычайных ситуаций для **деятельности загранучреждений и российских граждан, находящихся за рубежом**. Указ Президента РФ от 2 ноября 1994 г. N 2058 "О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом" относит к таким чрезвычайным ситуациям не только стихийные бедствия, эпидемии, крупные аварии и катастрофы в стране пребывания или сопредельных странах, но и крайнее обострение международных отношений и возникновение непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации; агрессия против Российской Федерации; осуществление вооруженного нападения на страну пребывания; участие страны пребывания в вооруженных конфликтах; ведение военных действий в странах, сопредельных со страной пребывания;

крайнее обострение внутривнутриполитической обстановки в стране пребывания; экстремистские проявления, террористические акты в отношении заграничных учреждений и отдельных граждан Российской Федерации в стране пребывания; иные экстремальные случаи. В качестве дополнительного условия Указ устанавливает создание вышеперечисленными обстоятельствами непосредственной угрозы жизни и здоровью российских граждан.

В развитии любой чрезвычайной ситуации можно условно выделить несколько стадий:

- **стадия зарождения:** во время нее появляются предпосылки к возникновению чрезвычайной ситуации. При этом к предпосылкам относятся не те обстоятельства, которые потенциально могут привести к развитию чрезвычайной ситуации, а те, которые при отсутствии надлежащих мер противодействия практически с неизбежностью приведут к возникновению чрезвычайной ситуации;

- **стадия развития:** происходит начало непосредственной чрезвычайной ситуации;

- **стадия кульминации:** во время этой стадии наблюдается максимальное развитие поражающих факторов, большая скорость протекания, "взрывной" характер распространения;

- **стадия ликвидации (локализации) чрезвычайной ситуации:** в этот период ограничивается зона действия чрезвычайной ситуации и происходит постепенная ликвидация ее последствий.

Вообще, в целях борьбы с чрезвычайными ситуациями в Российской Федерации на основании ст. 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" организована Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. **Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций** объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Задачи указанной Единой системы чрезвычайно обширны: это и 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; осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях; ряд других чрезвычайно важных задач в области обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, в целях реализации комментируемого Федерального закона принято Положение о гражданской обороне в Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804). В Положении подробно предусмотрены порядок подготовки к ведению и ведения гражданской обороны в Российской Федерации, а также основные мероприятия по гражданской обороне. Подготовка к ведению гражданской обороны, согласно Положению, заключается в заблаговременном выполнении мероприятий по подготовке к защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ведение гражданской обороны заключается в выполнении мероприятий по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих

действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

3. Вторая часть комментируемой статьи, введенная Федеральным законом от 19 июня 2007 г. N 103-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне" и статью 21 Федерального закона "Об обороне", определяет **мероприятия по гражданской обороне**.

Организация в современном понимании означает внутреннюю упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленную его строением; совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого. Организация представляет собой сложную многоаспектную деятельность, являющуюся элементом управленческой деятельности и направленную на воплощение в жизнь подготовленных планов, обеспечение необходимого технического оснащения, налаживание взаимодействия между различными задействованными лицами и службами, обеспечение квалифицированного руководства.

Специальные действия - это особые действия в области гражданской обороны, осуществляемые в соответствии с комментируемым Законом, иными федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в области гражданской обороны.

Подробно мероприятия в области гражданской обороны рассматривает Положение о гражданской обороне в Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804).

4. Третья часть комментируемой статьи определяет важный термин, используемый в Законе, - **территория, отнесенная к группе по гражданской обороне**. Безусловно, некоторые объекты, расположенные в населенном пункте или вблизи него, могут повышать опасность для населенного пункта или усиливать неблагоприятные последствия в случае начала на этой территории военных действий, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данные территории нуждаются в особом применении дополнительных защитных мер.

Порядок отнесения территорий к группам по гражданской обороне утвержден Постановлением Правительства РФ от 3 октября 1998 г. N 1149. Согласно данному нормативному акту, отнесение территорий к группам по гражданской обороне осуществляется с целью заблаговременной разработки и реализации мероприятий по гражданской обороне в объеме, необходимом и достаточном для предотвращения чрезвычайных ситуаций и защиты населения от поражающих факторов и последствий чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время, с учетом мероприятий по защите населения и территорий в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Отнесение территорий городов или иных населенных пунктов к группам по гражданской обороне осуществляется в зависимости от их оборонного и экономического значения, численности населения, а также нахождения на территориях организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне особой важности, первой и второй или представляющих опасность для населения и территорий в связи с возможностью химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Порядок отнесения территорий к группам по гражданской обороне выделяет **4 категории территорий** по степени важности и опасности военных действий на них и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. **В особую группу** выделены территории городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга.

К первой группе территорий по гражданской обороне относится территория города, если:

- численность населения превышает 1000 тыс. человек;

- численность населения составляет от 500 тыс. человек до 1000 тыс. человек и на ней расположены не менее трех организаций особой важности по гражданской обороне или более 50 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;

- более 50% населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Ко второй группе территорий по гражданской обороне относится территория города, если:

- численность населения составляет от 500 тыс. человек до 1000 тыс. человек;

- численность населения составляет от 250 тыс. человек до 500 тыс. человек и на ней расположены не менее двух организаций особой важности по гражданской обороне либо более 20 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;

- более 30% населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

К третьей группе территорий по гражданской обороне относится территория города, если:

- численность населения составляет от 250 тыс. человек до 500 тыс. человек;

- численность населения составляет от 50 тыс. человек до 250 тыс. человек и на ней расположены одна организация особой важности по гражданской обороне либо более двух организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;

- менее 30 процентов населения либо территории попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

К третьей группе территорий по гражданской обороне относятся также территории закрытых административно-территориальных образований.

5. Последняя часть комментируемой статьи определяет дефиницию категории **"требования в области гражданской обороны"**. По сути, требования в области гражданской обороны - это основные правила, условия поддержания в готовности всех элементов системы гражданской обороны, а также эксплуатации и функционирования системы.

Эти правила установлены комментируемым Федеральным законом, иными законами и подзаконными актами. Так, правила создания и поддержания в постоянной готовности технических систем управления гражданской обороны МЧС закреплены в Положении об организации и ведении гражданской обороны в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (утв. Приказом МЧС РФ от 17 декабря 2008 г. N 783).

Эксплуатация защитных сооружений гражданской обороны регламентирована Правилами эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны (утв. Приказом МЧС РФ от 15 декабря 2002 г. N 583) (с изменениями от 9 августа 2010 г.).

Порядок создания и эксплуатации объектов гражданской обороны регулируется целым комплексом нормативных актов. Среди этих актов можно назвать: Положение о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. N 359); Порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1309); Правила эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны, утвержденные Приказом МЧС РФ от 15 декабря 2002 г. N 583 (с изменениями от 9 августа 2010 г.); Порядок содержания и использования защитных сооружений гражданской обороны в мирное время, утвержденный Приказом МЧС РФ от 21 июля 2005 г. N 575, и др.

Эксплуатация систем оповещения гражданской обороны регламентирована Положением о системах оповещения населения (утв. 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), а также Положением по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения (утв. Приказом МЧС РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 7 декабря 2005 г. N 877/138/597) и др. Обеспечение населения средствами индивидуальной защиты закреплено в Положении об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты (утв. Приказом МЧС РФ от 21 декабря 2005 г. N 993, с изменениями от 19 апреля 2010 г.). По иным объектам и имуществу гражданской обороны также действуют нормативные акты, регламентирующие правила эксплуатации и управления.

Статья 2. Задачи в области гражданской обороны

Комментарий к статье 2

1. Комментируемая статья определяет **основные задачи** в области гражданской обороны. Выделенные в статье задачи в дальнейшем раскрываются в иных статьях комментируемого Закона и иного законодательства.

2. Обучение населения способам защиты от опасностей, предусмотренное ч. 1 комментируемой статьи, призвано минимизировать неблагоприятные последствия опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. Обучение должно начинаться в игровой форме с ранних лет человека и продолжаться во все более усложняющихся формах на протяжении всей его жизни. Порядок обучения населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, определяет Правительство Российской Федерации. Подготовку и обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, организуют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Организации осуществляют непосредственно обучение своих работников. Обучение способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, является неотъемлемым правом граждан, но оно же трансформируется и в обязанность.

Обучение должно строиться на основе следующих **принципов**:

- законность;
- научность;
- непрерывность;
- комплексность;
- систематичность;
- последовательность;
- доступность и наглядность;
- прочность усвоения материала;
- сочетание теоретических и практических форм обучения;
- использование современных достижений технических наук и педагогики.

Формами обучения могут быть лекции, семинары, практические занятия, самостоятельные занятия, контрольные работы и иные виды проверки знаний, теоретические исследования, коллоквиумы, учения, тренировки и т.д.

3. Оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, означает в первую очередь информирование граждан о начале самих военных действий и приближении боев к конкретному

населенному пункту, а также о непосредственных поражающих факторах: бомбардировка противником, артиллерийский или ракетный обстрел, применение противником бактериологического, химического, ядерного или иного оружия массового поражения. Кроме того, последние изменения в Закон также закрепили в качестве задачи оповещение населения об опасностях, возникающих при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Так, согласно этим новеллам, население должно быть оповещено о природных и техногенных катастрофах. Во избежание повторения ситуаций с паникой в Саратове при распространении слухов о взрыве на Балаковской АЭС или о проведении дезинфекции в 2009 г. при эпидемии свиного гриппа оповещение должно быть официальным и своевременным. Оповещение осуществляется как через средства массовой информации или через локальные сети, так и звуковыми и иными сигналами. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности технические системы управления гражданской обороны и системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Создание локальных систем оповещения и поддержание в постоянной готовности к использованию отнесено к компетенции организаций в области гражданской обороны.

Своевременное оповещение об опасностях, связанных с военными действиями и чрезвычайными ситуациями, позволит в десятки раз снизить потери среди гражданского населения. Сокращение сроков оповещения достигается внеочередным использованием всех видов связи, телевидения и радиовещания, применением специальной аппаратуры и средств для подачи звуковых и световых сигналов.

4. Эвакуация представляет собой оперативное перемещение населения, материальных и культурных ценностей из опасных районов. Эвакуацию следует проводить в случае угрозы возникновения или появления реальной опасности формирования в этих зонах под влиянием разрушительных и вредоносных сил природы, техногенных факторов и применения современного оружия критических условий для безопасного нахождения людей, а также при невозможности удовлетворить в отношении жителей пострадавших территорий минимально необходимые требования и нормативы жизнеобеспечения (ГОСТ Р 22.3.03-94).

Подготовленная эвакуация является оптимальной альтернативой паническому бегству. Определение порядка эвакуации отнесено комментируемым Законом к компетенции Правительства Российской Федерации. Мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению, развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения, планируют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Непосредственную организацию мероприятий по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы осуществляют органы местного самоуправления самостоятельно в пределах границ муниципальных образований.

Следует отметить, что в условиях возникновения чрезвычайной ситуации особое значение приобретают сроки эвакуации. Для их уменьшения применяют **комбинированный способ**. Он предусматривает как вывоз населения автомобильным, железнодорожным, водным транспортом, так и массовый вывод в пешем порядке.

Эвакуация может быть общей или частичной. При **общей эвакуации** из зоны чрезвычайной ситуации или военных действий выводятся все категории населения. **Частичная эвакуация** ограничивается выведением из зоны только нетрудоспособного населения и несовершеннолетних детей.

В зависимости от распространения зоны военных действий или чрезвычайной ситуации эвакуацию можно дифференцировать на локальную, местную и региональную.

При **локальной эвакуации** зона чрезвычайной ситуации или военных действий охватывает только территорию отдельных городских микрорайонов или сельских поселков. Численность эвакуируемого населения в такой ситуации, как правило, не превышает нескольких тысяч человек. Население может размещаться в иных (безопасных) районах города.

Местная эвакуация производится, когда поражающие факторы распространяются на несколько районов города, небольшие и средние города или на несколько сельских населенных пунктов (на сельские районы). Количество эвакуируемых может достигать нескольких десятков тысяч человек.

Региональная эвакуация может применяться при крупных техногенных катастрофах (например, Чернобыльская катастрофа) и в иных случаях при распространении опасной зоны на большие площади, охватывающие территории одного или нескольких регионов с большой плотностью населения.

В зависимости от срочности и периода производства эвакуация может быть заблаговременной или экстренной. Экстренная эвакуация производится в случае наступления чрезвычайной ситуации или военных действий, когда опасные факторы уже начали действовать или имеется реальная опасность скорейшего их наступления. Заблаговременная эвакуация производится с целью удаления населения с территорий, на которых в скором времени возможно начало военных действий или развитие чрезвычайной ситуации.

Эвакуационные мероприятия планируются и осуществляются по **производственно-территориальному принципу**. Эвакуация рабочих, служащих и членов их семей осуществляется по производственному принципу, то есть по предприятиям, цехам, отделам. Эвакуация населения, не связанного с производством, производится по территориальному принципу - по месту жительства, через домоуправления и различные другие жилищно-эксплуатационные организации. Дети обычно эвакуируются вместе с родителями, но в особых случаях образовательные учреждения и детские сады вывозятся самостоятельно <2>. При этом необходимо принимать во внимание, что в соответствии с положениями Женевской конвенции "О защите гражданского населения во время войны" от 12 августа 1949 года защитные зоны для населения, не участвующего в военных действиях, и в первую очередь для детей, матерей, стариков и больных, могут создаваться в качестве признанных международным правом зон безопасности, **которые ни при каких обстоятельствах не должны подвергаться нападению**.

<2> Подробнее см.: Сборник лекций для проведения занятий по 14 часовой программе по ГО ЧС с сотрудниками и обслуживающим персоналом ННГУ им. Н.И. Лобачевского, по тематике, утвержденной начальником гражданской обороны Нижегородской области / В.Ф. Доманов, А.И. Мельников. Н. Новгород, 2004.

Следует отметить более четкое (по сравнению с федеральным) регулирование порядка эвакуации в региональном законодательстве. Так, Положением о проведении и обеспечении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера на территории Саратовской области (утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 17 марта 2003 г. N 19-П) (в ред. Постановления Правительства Саратовской области от 07.12.2009 N 608-П) предусмотрено, что эвакуация проводится в два этапа.

На первом этапе осуществляется эвакуация из зон чрезвычайных ситуаций на пункты временного размещения и пункты временного хранения, расположенные вне этих зон. В качестве пунктов временного размещения используются кинотеатры, учебные заведения, клубы и иные соответствующие помещения. В качестве пунктов временного хранения используются складские помещения, хранилища, ангары и т.п., исключающие возможность порчи хранящихся ценностей.

На втором этапе, при затяжном характере чрезвычайной ситуации или невозможности возвращения в места проживания, проводится перемещение населения, материальных и культурных ценностей из пунктов временного размещения и пунктов временного хранения в безопасные районы (места) - пункты длительного проживания и пункты длительного хранения.

В качестве пунктов длительного проживания используются санатории, профилактории, дома отдыха, пансионаты, турбазы, гостиницы, оздоровительные лагеря и другие объекты, имеющие соответствующие помещения. В качестве пунктов длительного хранения используются складские помещения, ангары, хранилища и т.п., с соблюдением необходимых норм и требований, предъявляемых к такого рода помещениям.

Исходя из возможной обстановки на территории безопасного района, заблаговременно подбираются места размещения эвакуируемого населения, хранения материальных и культурных ценностей.

5. Убежища и средства индивидуальной защиты должны быть подготовлены в достаточном количестве заблаговременно, в мирное время. Думается, используемый в данной норме термин "убежища" необходимо толковать в широком смысле, распространяя их на любые защитные сооружения гражданской обороны, то есть относя к ним также и противорадиационные укрытия. Защитные сооружения гражданской обороны предназначаются для защиты в военное время укрываемых от воздействия оружия массового поражения и должны использоваться в мирное время для нужд народного хозяйства и обслуживания населения. Защитные сооружения можно определить как инженерные сооружения, специально предназначенные для защиты населения от ядерного, химического, бактериологического и иного оружия, а также от дополнительных поражающих факторов оружия.

Порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны утвержден Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1309 "О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны". В этом же нормативном акте подробно охарактеризовано целевое предназначение убежищ.

Убежища обеспечивают наиболее надежную защиту от радиации, высоких температур, отравляющих газов и иных веществ, ударной волны, светового излучения, бактериологического заражения, разрушений при взрывах. Это обеспечивается фильтрацией воздуха, автономными источниками воды и энергоснабжения, наличием запасов провианта. Убежища можно дифференцировать по различным основаниям. В зависимости **от условий возведения** убежища могут быть подготовленные заблаговременно в мирное время и быстровозводимые; **в зависимости от вместимости** можно выделить сооружения малой вместимости, средней и большой вместимости; по расположению убежища могут быть встроенными (основанными под иными зданиями и сооружениями) и стоящими отдельно. Убежища подразделяются на классы.

Противорадиационные укрытия создаются для защиты:

- работников организаций, расположенных за пределами зон возможных сильных разрушений и продолжающих свою деятельность в период мобилизации и военное время;
- населения городов и других населенных пунктов, не отнесенных к группам по гражданской обороне, а также населения, эвакуируемого из городов, отнесенных к группам по гражданской обороне, зон возможных сильных разрушений организаций, отнесенных к категории особой важности по гражданской обороне, и зон возможного катастрофического затопления.

Противорадиационные укрытия можно разделить на группы: заранее возведенные и помещения, приспособленные под противорадиационное укрытие. Противорадиационное укрытие, кроме защиты от радиационного поражения, должно обеспечивать также защиту от дополнительных поражающих факторов - ударной волны, светового излучения, снижать воздействие проникающей радиации и отравляющих веществ.

Специализированные складские помещения создаются для хранения средств индивидуальной защиты, приборов радиационной и химической разведки, дозиметрического контроля и другого имущества гражданской обороны.

Санитарно-обмывочные пункты, станции обеззараживания одежды и транспорта и иные объекты гражданской обороны создаются для обеспечения медицинской защиты и первоочередного жизнеобеспечения населения, санитарной обработки людей и животных, специальной обработки одежды и транспортных средств.

К средствам индивидуальной защиты относятся средства радиационной, химической и биологической защиты. Согласно Положению об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты (утв. Приказом МЧС РФ от 21 декабря 2005 г. N 993, с изменениями от 19 апреля 2010 г.), предоставление населению средств индивидуальной защиты осуществляется в соответствии с основными задачами в области гражданской обороны и в комплексе 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, а также для защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Средства индивидуальной защиты **по способу действия (принципу защиты)** подразделяются на **фильтрующие и изолирующие**. При использовании **фильтрующего** средства защиты воздух, необходимый для поддержания жизнедеятельности организма человека, очищается от вредных примесей при прохождении через фильтрующие устройства средства защиты. К таким средствам относятся, например, противогазы, респираторы, противопыльные фильтрующие маски и др. Средства индивидуальной защиты **изолирующего типа** полностью изолируют организм человека от окружающей среды с помощью материалов, непроницаемых для воздуха и вредных примесей. Среди подобных средств можно назвать изолирующие противогазы (в них воздух обогащается кислородом в специальном регенеративном патроне), защитные комбинезоны, общевойсковые защитные комплекты (ОЗК).

По способу изготовления средства индивидуальной защиты дифференцируются на **промышленные и самодельные**, изготовленные населением из подручных материалов (например, самодельная ватно-марлевая повязка).

Средства индивидуальной защиты могут быть **табельные**, обеспечение которыми предусматривается нормами оснащения в зависимости от организационной структуры формирований, и **нетабельные**, предназначенные для обеспечения формирований в дополнение к табельным средствам или в порядке замены их.

В зависимости **от своего назначения** защитные средства подразделяются на средства защиты органов дыхания, средства защиты кожи и медицинские средства.

6. Под светомаскировкой необходимо понимать соблюдение режима внешнего затемнения (как правило, на окна для таких случаев вешаются темные светонепроницаемые шторы), а также полного или частичного отключения всего внешнего освещения. Отсутствие видимых источников света затрудняет противнику поражение жилых и производственных объектов. При проектировании и проведении световой маскировки необходимо руководствоваться Строительными нормами и правилами СНиП 2.01.53-84 "Световая маскировка населенных пунктов и объектов народного хозяйства" (утв. Постановлением Госстроя СССР от 24 сентября 1984 г. N 167). Световую маскировку следует предусматривать в двух режимах - **частичного и полного затемнения**.

Режим частичного затемнения следует рассматривать как подготовительный период к введению режима полного затемнения.

Световую маскировку населенных пунктов и объектов народного хозяйства следует осуществлять электрическим, светотехническим, технологическим и механическим способами. Выбор способа или сочетания способов световой маскировки должен

производиться в каждом конкретном случае на основе технико-экономического сравнения разрабатываемых вариантов и согласовываться с местными органами гражданской обороны.

Электрический способ световой маскировки заключается в централизованном отключении электроосвещения всего объекта или его части.

Светотехнический способ световой маскировки заключается в снижении освещенности и в оборудовании осветительных и сигнальных установок маскировочными приспособлениями.

Механический способ световой маскировки состоит в закрытии светящихся объектов светонепроницаемыми материалами или конструкциями.

Технологический способ световой маскировки заключается в проведении мероприятий, в результате которых световое излучение не возникает или снижается до уровней, позволяющих его световую маскировку осуществлять механическим способом.

В целях проведения светомаскировки отключаются уличные вывески и рекламы, фонари на второстепенных улицах. Осветительные приборы на основных улицах, а также осветительные приборы на транспорте могут снабжаться устройствами, обеспечивающими направленный поток света и блокирующими излучение света наверх.

В тех же целях могут применяться иные виды маскировки (например, укрытие зданий или иных объектов защитной сеткой, имитирующей лиственный или травяной узор безлюдной местности). В маскировочных целях возможно использование ложных тепловых и световых целей, сооружение ложных объектов, покрытие маскируемых объектов радио- и теплопоглощающими материалами.

7. Аварийно-спасательные работы Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (с изменениями на 25 ноября 2009 г.) определяет как 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.

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 Российской Федерации.

Необходимость в проведении аварийно-спасательных работ возникает в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Согласно Государственному стандарту РФ ГОСТ Р 22.3.03-94 "Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Защита населения. Основные положения" (введен в действие Постановлением Госстандарта РФ от 22 декабря 1994 г. N 329), аварийно-спасательные и другие неотложные работы в зонах ЧС следует проводить с целью срочного оказания помощи населению, которое подверглось непосредственному или косвенному воздействию разрушительных и вредоносных сил природы, техногенных аварий и катастроф, а также для ограничения масштабов, локализации или ликвидации возникших при этом ЧС.

ГОСТом также определено содержание проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

8. Седьмая часть комментируемой статьи в форме задачи в области гражданской обороны закрепляет **гарантию обеспечения населения**, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий. Данная норма конкретизирует термин

"обеспечение населения", относя к нему медицинское обслуживание, включая оказание первой медицинской помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер. **Медицинское обслуживание** представляет собой медицинский уход в лечебном учреждении с целью восстановления здоровья, предупреждения и пресечения развития каких-либо болезней и облегчение страданий заболевшего или раненого лица. **Первая медицинская помощь** подразумевает оказание неотложной медицинской помощи на месте поражения при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (травмах, ранениях, отравлениях). Основная цель первой медицинской помощи заключается в том, чтобы предотвратить или уменьшить тяжелые последствия поражения человека, а иногда и спасти ему жизнь. Первая медицинская помощь может оказываться самими гражданами в порядке само- и взаимопомощи или спасателями и профессиональными медиками. Первая медицинская помощь в различных ситуациях может включать:

- остановку кровотечения с помощью давящих повязок или жгута;
- наложение повязки при повреждении кожи, ранении мягких тканей, ожоге или обморожении;
- жесткую фиксацию какой-либо части тела при переломах, сдавливании тканей, ушибах;
- применение искусственного дыхания и непрямого массажа сердца;
- согревание обмороженных участков тела до появления красноты;
- введение обезболивающих средств, антидотов (противоядий) и т.д.

Относительно **жилья** думается, что после таких экстремальных ситуаций, как военные действия, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, нельзя ожидать предоставления жилья, равноценного утраченному. По нашему мнению, в данном случае уместным будет предоставление жилого помещения независимо от формы собственности, входящего в жилищный фонд и используемого для постоянного или временного проживания, или иного помещения или строения, не входящего в жилищный фонд, но используемого для временного проживания. Жилищный кодекс предусматривает выделение пострадавшим гражданам жилых помещений из состава маневренного фонда. Не совсем понятна позиция законодателя, включившего природные и техногенные чрезвычайные ситуации в угрозы в области гражданской обороны, но предусмотревшего срочное предоставление жилья только населению, пострадавшему при ведении военных действий или вследствие этих действий. Пожары лета 2010 г. носили характер природной катастрофы и лишили жилья громадное количество граждан, что наглядно показало необходимость изменения данной нормы.

На настоящий момент **предоставление жилья гражданам, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций**, регулируется Постановлением Правительства РФ от 7 июня 1995 г. N 561 "О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий". Данным Постановлением признано необходимым выпустить государственные жилищные сертификаты для граждан Российской Федерации, лишившихся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Государственные жилищные сертификаты выдаются из расчета предоставления гражданам жилой площади по социальной норме, определяемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту предоставления жилья, но не менее 18 кв. метров общей площади на одного члена семьи из двух и более человек и 29 - 33 кв. метра общей площади на одинокого гражданина.

К другим необходимым первоочередным мерам можно отнести обеспечение населения питанием, чистой питьевой водой, коммунально-бытовыми услугами, предметами первой необходимости и т.д.

9. Зачастую при техногенных и природных катастрофах или ведении военных действий возникают **пожары** - стихийное распространение огня, вышедшее из-под

контроля человека. Восьмая часть комментируемой статьи относит к задачам в области гражданской обороны **устранение таких пожаров**. В данных случаях, кроме обычных пожарных команд, к тушению пожаров должны подключаться подразделения гражданской обороны и аварийно-спасательные службы.

Борьба с пожарами является насущной проблемой и в "спокойное" время. Федеральная целевая программа "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года" (утв. Постановлением Правительства РФ от 6 января 2006 г. N 1, с изменениями от 25 марта 2010 г.) указывает, что статистика пожаров в Российской Федерации за последние 5 лет позволяет констатировать, что количество пожаров сохраняется на уровне около 250 тысяч в год.

Огонь может распространяться за городом (лесные и торфяные пожары) или происходить в городах и населенных пунктах. Лесные пожары могут быть верховыми, низовыми и подземными. Низовые пожары распространяются только по надпочвенному растительному покрову. При верховых пожарах огонь может двигаться или сплошной стеной (устойчивый пожар), или "скачками" при сильном ветре (беглый пожар). Подземные пожары, как правило, распространяются без пламени, медленно, поджигая торфяной слой у корней деревьев и сжигая сами корни, вследствие чего происходят завалы деревьев.

Торфяные пожары происходят на всю глубину залегания торфа, охватывают большую территорию и плохо поддаются тушению.

Городские пожары могут происходить по различным причинам - от неосторожного обращения с огнем, до короткого замыкания или умышленного поджога. Как правило, при пожарах в помещениях основное количество пострадавших случается вследствие действия открытого огня, повышенной температуры, токсичных продуктов горения, снижения концентрации кислорода в воздухе, а также от падающих конструкций.

Для горения необходимо 3 элемента: само горючее вещество, окислитель (например, кислород) и источник огня. Соответственно, бороться с пожаром возможно, устранив любой из этих элементов: обеспечив "мертвую зону" вокруг очага возгорания и убрав горящие объекты, прекратив доступ воздуха (например, накинув одеяло или забросав землей), погасив сам источник огня.

10. К задачам в области гражданской обороны относится также **мониторинг последствий техногенных и природных катастроф или военных действий в виде радиоактивного, химического, биологического и иного заражения путем их обнаружения и обозначения**. С этой целью на место произошедших вышеуказанных событий направляются передвижные лаборатории. Кроме того, в 2001 году было создано головное учреждение системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций - "Всероссийский центр мониторинга и прогнозирования ЧС природного и техногенного характера" (Центр "Антистихия"), которое в настоящее время имеет свои филиалы в 6 региональных центрах и многих территориальных подразделениях Министерства. В задачи Центра входит составление долгосрочных, среднесрочных и оперативных прогнозов развития чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также подготовка рекомендаций для местных органов власти по своевременному и эффективному реагированию на ЧС.

Мониторинг может осуществляться различными средствами - от непосредственных измерений характерных признаков до дистанционных методов, выявляющих надвигающуюся опасность по признакам косвенным. А если учесть тот факт, что чрезвычайные ситуации развиваются порой даже более стремительно, чем военные операции, становится очевидной важность привлечения компьютерных технологий для работы с пространственной информацией, то есть геоинформационных систем. Геоинформационные системы позволяют в кратчайшие сроки создавать географические карты с самой свежей информацией о чрезвычайной ситуации. А современные средства

дистанционного зондирования способны поставлять эту информацию круглосуточно и в любую погоду. Более того, средства моделирования, имеющиеся в современных геоинформационных программных пакетах, позволяют "на лету" прогнозировать развитие ситуации, например показывать последовательное расширение зоны затопления или лесного пожара <3>.

<3> Подробнее см.: Ушаков К. Гражданская оборона // СЮ. 21 февраля 2006 г. N 2.

11. Задачей подразделений ГО и ЧС является не только выявление территорий, подвергшихся заражению, нанесение границ этих территорий на карты и обозначение на местности, но и вызов соответствующих формирований по проведению санитарной обработки населения, обеззараживания зданий и сооружений, специальной обработки техники и территорий, а также принятию иных необходимых мер.

Под **обеззараживанием**, согласно ч. 2.4.12 Государственного стандарта РФ ГОСТ Р 22.0.02-94 "Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий" (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 22 декабря 1994 г. N 327) (с изменениями от 31 мая 2000 г.), необходимо понимать уменьшение до предельно допустимых норм загрязнения и заражения территории, объектов, воды, продовольствия, пищевого сырья и кормов радиоактивными и опасными химическими веществами путем дезактивации, дегазации и демеркуризации, а также опасными биологическими веществами путем дезинфекции и детоксикации.

Дезактивация как способ обеззараживания выражается в удалении различными способами радиоактивных веществ и радионуклидов с зараженных поверхностей каких-либо объектов (транспортных средств и техники, зданий и сооружений, одежды и средств индивидуальной защиты), а также с поверхности почвы и из воды. Дезактивация может быть дифференцирована **на частичную и полную** и проводится в основном двумя способами - механическим и физико-химическим. **Механический способ** - удаление радиоактивных веществ с зараженных поверхностей путем механической очистки специальными и подручными средствами. **Физико-химический способ** представляет собой смывание радиоактивных веществ химическими растворами различных препаратов.

Дегазация - разложение отравляющих веществ до нетоксичных продуктов и удаление их с зараженных поверхностей в целях снижения зараженности до допустимых норм. Производится с помощью специальных технических средств - приборов, комплексов, с применением дегазирующих веществ, а также воды, органических растворителей и различных моющих растворов. Аналогично дезактивации, различают **частичную и полную дегазацию**. Выделяют механический, физический и химический способ дегазации.

При использовании **механического способа** удаление отравляющего или сильнодействующего ядовитого вещества производят непосредственно снятием верхнего слоя поверхности или почвы, очищением с помощью щеток, скребков и иных приспособлений.

При **физическом способе** используется термическое уничтожение отравляющего или ядовитого вещества. Верхний слой прожигают паяльной лампой или специальными огнеобразующими приспособлениями.

Наибольшее распространение нашел **химический способ** дегазации, при котором с помощью различных химических растворов производят окисление или хлорирование поверхностей.

Дезинфекция - уничтожение во внешней среде возбудителей заразных болезней при **естественном, случайном** (утечка из различных лабораторий, организаций) **или искусственном** (применении противником бактериальных средств) их распространении. Различают профилактическую, текущую и заключительную дезинфекцию. Профилактическая дезинфекция заключается в повседневных гигиенических процедурах

и производится до возникновения болезни. Текущая дезинфекция необходима для воспрепятствования передачи инфекционных заболеваний от больного к здоровому населению. Заключительная дезинфекция производится по месту жительства или работы больного после помещения его в лечебный стационар или смерти.

Дезинфекция может проводиться химическим, физическим, механическим и комбинированным способами. При физическом способе уничтожение болезнетворных микробов производится с помощью высоких температур (например, кипячение). Химический способ основан на применении дезинфицирующих растворов. Комбинированный способ заключается в одновременном использовании дезинфицирующих растворов и высоких температур.

Детоксикация - удаление токсичных веществ с поверхностей различных объектов, почвы, из воды, воздуха, с одежды и тела человека.

Демеркуризация - устранение заражения металлической ртутью или ее солями. Для демеркуризации помещений вначале производят механический сбор капелек ртути с помощью листков бумаги (в простейшем случае) или амальгамированных медных пластинок; при сборе ртуть обычно помещают в емкость с водой, которая предотвращает образования паров ртути. Индикацию нахождения на объекте металлической ртути или ее солей можно провести с помощью палладиевой индикаторной бумаги.

Кроме названных мер могут применяться также дезинсекция и дератизация.

Дезинсекция проводится для уничтожения насекомых и клещей - переносчиков возбудителей инфекционных заболеваний. С этой целью используются различные способы: механический (выколачивание, встряхивание, стирка), физический (проглаживание утюгом, кипячение), химический (применение инсектицидов - хлорофоса, тиофоса, ДДТ и др.), комбинированный. Для защиты от укуса насекомых применяют отпугивающие средства (репелленты), которыми смазывают кожные покровы открытых частей тела.

Дератизация проводится для истребления грызунов - переносчиков возбудителей инфекционных заболеваний, чаще всего с помощью механических приспособлений и химических препаратов <4>.

<4> См.: Сборник лекций для проведения занятий по 14 часовой программе по ГО ЧС с сотрудниками и обслуживающим персоналом ННГУ им. Н.И. Лобачевского, по тематике, утвержденной начальником гражданской обороны Нижегородской области/ В.Ф. Доманов, А.И. Мельников. Н. Новгород, 2004.

В ходе специальной обработки техники и территорий решаются аналогичные задачи и применяются сходные способы.

Санитарную обработку населения ГОСТ Р 22.0.02-94 определяет как механическую очистку и мытье кожных покровов и слизистых оболочек людей, подвергшихся заражению и загрязнению радиоактивными, опасными химическими и биологическими веществами, а также обеззараживание их одежды и обуви при выходе из зоны чрезвычайной ситуации.

12. Восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимо в целях предупреждения паники, минимизации человеческих и материальных жертв, пресечения деятельности мародеров и бандформирований, которые зачастую, пользуясь возникшей неразберихой, занимаются грабежом и совершением иных преступлений. Мероприятия в данной ситуации достаточно универсальны, поэтому считаем возможным процитировать мнение немецкого ученого Э. Хампе: "К числу полицейских задач относятся в первую очередь мероприятия по борьбе с попытками создания различного рода помех, ведения подрывной деятельности и организации саботажа. Важное значение может приобрести

сотрудничество в полицейских мероприятиях технических органов. В рамках защиты гражданского населения в широких размерах потребуются участие полиции в мероприятиях по предупреждению паники, руководству потоками беженцев и по оказанию помощи при эвакуации. В ходе реализации этих мероприятий полиции придется заниматься охраной людей и имущества, контролем и регулированием движения. И здесь опять-таки ценную помощь может оказать техника, поскольку полиция для успешного выполнения своих задач должна быть полностью моторизована и хорошо вооружена. Кроме того, ее надлежит оснастить современными средствами связи, громкоговорителями и вертолетами, необходимыми для выполнения функций по управлению" <5>.

<5> Хампе Э. Стратегия гражданской обороны / Перевод с немецкого М.А. Дубянского; Под редакцией Г.А. Михайлова. М.: Издательство иностранной литературы, 1958.

13. Нередко при начале военных действий противник в первую очередь старается вывести из строя коммунальные службы. Отсутствие воды, газа, электричества, уборки территорий сильно осложняют жизнь оставшегося в населенном пункте населения, ведут к ухудшению санитарно-эпидемиологической ситуации и возникновению опасных заболеваний. **Налаживание** хотя бы минимально возможного уровня **деятельности коммунальных служб** является одной из важных задач сил гражданской обороны.

14. Следующая задача - **срочное захоронение трупов** погибших людей и животных также способствует нормализации санитарно-эпидемиологической обстановки, пресечению возникновения опасных болезней, предупреждению заражения трупным ядом водных источников. В данном случае соблюдение необходимых похоронных ритуалов должно быть принесено в жертву общей безопасности населения.

15. К мерам, направленным на **сохранение объектов**, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время, можно отнести разработку плана их эвакуации, маскировки, укрепления зданий, применение материалов, уменьшающих термическое и радиационное воздействие, воздействие ударной волны, дополнительное крепление воздушных линий связи и электропередачи, наружных трубопроводов на высоких эстакадах, установка в наиболее ответственных сооружениях, установка дополнительных опор для уменьшения пролетов, усиление наиболее слабых узлов и отдельных элементов несущих конструкций, применение бетонных или металлических поясов, повышающих жесткость конструкций; повышение устойчивости оборудования путем усиления его наиболее слабых элементов, прочное закрепление на фундаментах станков, установок и другого оборудования, соответствующее размещение средств противовоздушной обороны, оперативного устранения повреждений. К самым указанным объектам можно отнести предприятия, обеспечивающие населенный пункт питанием, электроэнергией, тепловой энергией, канализационно-водопроводное хозяйство, коммунальные службы и иные объекты. Кроме того, необходимо отметить, что предприятия, выпускающие горюче-смазочные материалы, оружие, боеприпасы и иную продукцию военного назначения, как правило, подлежат эвакуации.

Вообще, под **устойчивостью функционирования** необходимо понимать способность промышленного объекта выпускать продукцию заданной номенклатуры или выполнять иные свои функции в установленном плане для данной ситуации объеме, а также приспособленность этого объекта к восстановлению в случае повреждения.

Подготовка объекта к устойчивому функционированию в условиях чрезвычайной ситуации должна представлять собой комплекс мероприятий организационно-технического, технологического, производственного, экономического, научного, учебного, обеспечительного и иного характера, направленных на предотвращение

чрезвычайных ситуаций, снижение ущерба от них, максимально возможное сохранение уровня выполнения производственных или иных целевых функций объекта.

В ходе этой подготовки должны разрабатываться варианты изменения производственных циклов объекта, взаимодействия с другими объектами экономики (например, поставщиками), обеспечиваться новые разработки и непосредственное внедрение технологий повышающих безопасность работы объекта, технологий повышающих скорость и безаварийность остановки станков, цехов, технологических линий и оборудования производств с непрерывным технологическим циклом (например, сталелитейное производство), перевода их на безопасный режим функционирования. Особую важность получают технологические и инженерные решения, способствующие повышению физической устойчивости объектов и оборудования. В рамках подготовки объекта к устойчивому функционированию создаются и обслуживаются локальные линии оповещения, технические системы и центры управления, встроенные защитные сооружения, обеспечивается сохранение необходимой производственной документации (например, путем ее дублирования), организуется взаимодействие между объектами по осуществлению при необходимости передачи от одного объекта другому необходимых для функционирования ресурсов ресурсами. На некоторых предприятиях могут создаваться автономные энергоисточники или накапливаться резервные источники питания и запасы энергоносителей, сырья, строительных материалов, других материальных средств, экстренно создаваться дополнительные формирования инженерной, радиационной, химической, противопожарной, медицинской защиты персонала и объекта. Заранее должны быть подготовлены силы и средства для проведения аварийно-спасательных, ремонтных восстановительных и других неотложных работ, мероприятий жизнеобеспечения.

На участках с непрерывным производством могут быть оборудованы индивидуальные убежища с возможностью дистанционного управления производственным процессом.

Для повышения устойчивости здания могут быть снабжены дополнительными опорами, каркасами, а невысокие сооружения могут быть частично обсыпаны грунтом.

16. Постоянная готовность сил и средств гражданской обороны обеспечивается их надлежащей организацией, планированием соответствующих мероприятий в области гражданской обороны, проведением их обучения и тренировок, а также необходимым материально-техническим обеспечением.

Конечно, это не означает, что все силы гражданской обороны должны быть готовы к мгновенному действию. Представляется разумным определить мобилизационную готовность сил гражданской обороны в соответствии с уровнем грозящей опасности. Так, например, по угрозам национальной безопасности за рубежом произведена **классификация на несколько уровней угроз**. В Великобритании существует 5 уровней опасности теракта: низкий, умеренный, высокий, очень высокий и критический. В США уровни угрозы национальной безопасности разделены (по нарастающей) на следующие: зеленый, синий, желтый, оранжевый и красный. В области борьбы с террористической опасностью сейчас в России планируется введение трех уровней опасности: повышенный (синий), высокий (желтый) и критический (красный) <6>. Обоснованным было бы закрепление аналогичных или подобных уровней опасности в области гражданской обороны.

<6> <http://vtinform.ru/smi/126/49695.php>

Статья 3. Правовое регулирование в области гражданской обороны

Комментарий к статье 3

1. Комментируемая статья определяет **источники правового регулирования** деятельности в области гражданской обороны. Данная норма относит к нормативной базе гражданской обороны сам комментируемый Закон, иные законы и другие нормативно-правовые акты.

2. Законодатель не выделил в качестве источника правового регулирования в области гражданской обороны **Конституцию (Основной Закон)** Российской Федерации. Однако некоторые нормы Конституции имеют непосредственное или опосредованное отношение к гражданской обороне. Так, гражданская оборона является частью всей обороны страны. Пункт "м" ст. 71 Конституции относит оборону и безопасность к компетенции Российской Федерации.

Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий как часть гражданской обороны отнесены п. "з" ст. 72 Основного Закона к предметам ведения субъектов РФ.

Осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации входит в компетенцию Правительства Российской Федерации (п. "д" ст. 114 Конституции).

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции).

Верховный Суд в абз. 2 ч. 2 Постановления Пленума Верховного Суда N 8 от 31.10.1995 (в редакции Постановления Пленума ВС РФ от 06.02.2007 N 5) "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" <7> установил, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

<7> Постановление Пленума Верховного Суда N 8 от 31.10.1995 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. N 1.

- когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

- когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

- когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

- когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

3. Комментируемая норма не включает также **федеральные конституционные законы** в круг источников правового регулирования в области гражданской обороны. Они принимаются по вопросам, органически связанным с Конституцией, и регулируют наиболее важные правоотношения. Статья 16 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" (с изменениями на 7 марта 2005 г.) предусматривает использование сил и средств органов по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий для обеспечения режима чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение вводит Президент РФ своим указом. О введении чрезвычайного положения незамедлительно сообщается Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации должен утвердить Указ Президента о введении чрезвычайного положения.

Единое управление силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения на территории, осуществляет комендант территории, назначаемый указом Президента РФ.

4. Следующим по уровню юридической силы является **блок федеральных законов**, регламентирующих отдельные вопросы, связанные с гражданской обороной.

Прежде всего, в этот блок входит сам комментируемый Закон - основной нормативный акт в области гражданской обороны. Данный Закон определяет полномочия государственных и муниципальных органов, организаций в области гражданской обороны. В нем предусмотрены основы системы мероприятий, направленных на подготовку к защите и саму защиту населения, культурных и материальных ценностей на случай начала военных действий или наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В Законе очерчивается круг задач гражданской обороны, принципы ее организации, определяется руководство гражданской обороной, а также силы гражданской обороны.

Вопросы мобилизационной подготовки и гражданской обороны на железнодорожном транспорте регламентирует ст. 32 Федерального закона от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" (с изменениями от 28 апреля 2009 г.).

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (с изменениями на 27 июля 2010 г.) определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Действие этого Федерального закона распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (с изменениями на 28 сентября 2010 г.) определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

Необходимо также отметить Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (с изменениями на 25 ноября 2009

г.). Этот Закон определяет правовые основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб и деятельности спасателей; основные принципы деятельности аварийно-спасательных служб и спасателей; виды аварийно-спасательных работ, основные вопросы функционирования аварийно-спасательных служб; основы статуса спасателей и другие вопросы.

Требования промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте зафиксированы в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (с изм. от 27 июля 2010 г.).

5. Из подзаконных нормативных актов наибольшей юридической силой обладают указы Президента Российской Федерации.

К основным указам Президента, регламентирующим отдельные вопросы в области гражданской обороны, относятся:

- Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" (с изменениями от 14 мая 2010 г.);

- Указ Президента РФ от 27 мая 1996 г. N 784 "Вопросы гражданской обороны Российской Федерации" (с изменениями на 8 мая 2005 г.);

- Указ Президента РФ от 28 августа 2003 г. N 991 "О совершенствовании единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" (с изменениями от 11 июля 2004 г.);

- Указ Президента РФ от 17 мая 2001 г. N 547 "О знамени войск гражданской обороны".

Большую роль в области решения вопросов гражданской обороны играют нормативные акты Правительства Российской Федерации - Постановления Правительства:

- Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. N 712 "Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" (с изменениями от 22 апреля 2009 г.);

- Постановление Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (с изменениями от 8 сентября 2010 г.);

- Постановление Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. N 841 "Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны" (с изменениями от 22 октября 2008 г.);

- 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" (с изменениями от 15 июня 2009 г.);

- Постановление Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1309 "О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны";

- Постановление Правительства РФ от 10 июля 1999 г. N 782 "О создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны" (с изменениями на 1 февраля 2005 г.);

- Постановление Правительства РФ от 3 октября 1998 г. N 1149 "О порядке отнесения территорий к группам по гражданской обороне" (с изменениями от 1 февраля 2005 г.);

- Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. N 1396 "О реорганизации штабов по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям";

- Постановление Правительства РФ от 10 июня 1999 г. N 620 "О гражданских организациях гражданской обороны";

- Положение о гражданской обороне в Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804);

- Постановление Правительства РФ от 16 мая 2005 г. N 303 "О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации" (с изм. от 13 сентября 2010 г.);

- Постановление Правительства РФ от 16 марта 2000 г. N 227 "О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне";

- Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 924 "О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" (с изменениями от 23 декабря 2004 г.);

- Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 304 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и др.

6. Отдельный существенный блок составляют ведомственные подзаконные акты, принятые во исполнение Конституции, законов и иных нормативно-правовых актов:

- Приказ МЧС РФ от 21 декабря 2005 г. N 993 "Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты" (с изменениями от 19 апреля 2010 г.);

- Приказ МЧС РФ от 21 июля 2005 г. N 575 "Об утверждении Порядка содержания и использования защитных сооружений гражданской обороны в мирное время";

- Приказ МЧС РФ от 1 октября 2004 г. N 458 "Об утверждении Положения об 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" (в ред. от 30 марта 2010 г.);

- Приказ МЧС РФ от 6 августа 2004 г. N 372 "Об утверждении Положения об территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации" (с изменениями от 8 сентября 2008 г.);

- Приказ МЧС РФ от 15 декабря 2002 г. N 583 "Об утверждении и введении в действие Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны" (с изменениями от 9 августа 2010 г.);

- Приказ Федеральной таможенной службы от 23 мая 2006 г. N 461 "Об определении номенклатуры и объемов (запасов) имущества гражданской обороны, создаваемых в таможенных органах и организациях, находящихся в ведении ФТС России";

- Приказ МЧС РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 31 мая 2005 г. N 427/431/320 "Об организационном комитете по совершенствованию подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка с использованием современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей";

- Приказ Федеральной таможенной службы от 29 декабря 2006 г. N 1407 "О подготовке должностных лиц и работников таможенных органов и учреждений, находящихся в ведении ФТС России, по вопросам гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" и др.

7. К источникам правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений относятся также международные нормативные акты. Статьей 15 Конституции РФ устанавливается примат норм международного права над

национальными. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила гражданского судопроизводства, чем те, которые предусмотрены законом, применяются правила международного договора. Однако международный договор должен быть ратифицирован Федеральным Собранием Российской Федерации. Вступившие в Российской Федерации в силу договоры (кроме договоров межведомственного характера) подлежат опубликованию в Собрании законодательства Российской Федерации, Бюллетене международных договоров, "Российской газете", газете "Российские вести". Международные договоры Российской Федерации, заключенные министерствами и ведомствами, публикуются в официальных изданиях этих органов. Международные договоры СССР, обязательные для Российской Федерации в силу правопреемства, опубликованы в Сборниках международных договоров СССР.

Международные договоры государств - участников Содружества Независимых Государств могут доводиться до всеобщего сведения в информационном вестнике Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество".

Международные договоры Российской Федерации могут доводиться до всеобщего сведения иными средствами массовой информации и издательствами (Указ Президента Российской Федерации "О порядке опубликования международных договоров РФ" N 11 от 11.01.93). И только после опубликования ратифицированные международные соглашения Российской Федерации являются обязательными для применения.

Среди международных нормативных актов по вопросам гражданской обороны необходимо отметить следующие нормативные документы:

- Модельный закон "О гражданской обороне", утвержденный Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 июня 1998 г. N 11 - 12. Отечественный Закон полностью соответствует данному нормативному акту;

- Соглашение об обмене информацией о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, об информационном взаимодействии при ликвидации их последствий и оказании помощи пострадавшему населению (Ялта, 18 сентября 2003 г.);

- решение о Порядке организации взаимодействия государств - участников СНГ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Москва, 29 ноября 2001 г.);

- Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26 сентября 1986 г.);

- Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии (Вена, 26 сентября 1986 г.);

- Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Минск, 22 января 1993 г.);

- решение о Корпусе сил Содружества Независимых Государств для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Москва, 9 декабря 1994 г.);

- решение о Межгосударственной целевой программе развития Корпуса сил Содружества Независимых Государств для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период до 2010 года (Москва, 25 ноября 1998 г.);

- решение о Межгосударственном совете по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера (Минск, 22 января 1993 г.);

- Рамочную конвенцию по оказанию помощи в области гражданской обороны от 22 мая 2000 г.

Статья 4. Принципы организации и ведения гражданской обороны

Комментарий к статье 4

1. Комментируемая статья определяет основные **принципы организации и ведения гражданской обороны**. **Принципы** - это руководящие начала, лежащие в основе механизма правового регулирования тех или иных общественных отношений.

2. Первая часть статьи характеризует организацию и ведение гражданской обороны как **важную функцию государства**. Под **функциями** необходимо понимать материальное содержание деятельности государственных органов. Именно из конкретных функций складывается практическая повседневная деятельность государственных органов по решению их задач. Поэтому, на наш взгляд, организация и ведение гражданской обороны являются все же функциями государственных органов. Как гражданская оборона является элементом обороны, так и оборонное строительство ведет к укреплению оборонного потенциала страны. Вооруженная и невооруженная защита Российской Федерации, обеспечение неприкосновенности ее границ способствует повышению безопасности для страны и ее населения.

В Военной доктрине Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 5 февраля 2010 г. N 146) отмечается, что Военная доктрина Российской Федерации является одним из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

Военная доктрина относит подготовку к проведению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне к одной из основных задач Вооруженных Сил и других войск в мирное время. Непосредственное осуществление мероприятий по территориальной обороне, а также выполнение в установленном порядке мероприятий гражданской обороны также является задачей Вооруженных Сил и других войск в период непосредственной угрозы агрессии. Кроме того, совершенствование территориальной обороны и гражданской обороны включено в основные задачи развития военной организации. Создание сил гражданской обороны постоянной готовности, способных выполнять свои функции в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время существенно способствует выполнению основной задачи строительства и развития Вооруженных Сил и других войск.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" (в ред. от 27 июля 2010 г.), определяющий основы и организацию обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны, в ст. 2 предусматривает основные элементы организации обороны. Несложно заметить, что с большинством этих элементов непосредственно связана реализация задач гражданской обороны, предусмотренных в ст. 2 комментируемого Закона. Это подчеркивает важность соблюдения принципов организации и ведения гражданской обороны, а также необходимость решения задач гражданской обороны для поддержания общей обороноспособности страны.

3. Вторая часть статьи раскрывает принцип **плановости и заблаговременности подготовки к гражданской обороне**. Сама подготовка должна вестись в мирное время. Еще в Древнем Риме уже существовало выражение: "Хочешь мира - готовься к войне". Достаточная подготовка в области гражданской обороны в мирное время способствует уменьшению потерь среди мирного населения, культурных и материальных ценностей в случае начала военных действий. Подготовленные резервы материально-технического обеспечения и средств индивидуальной защиты не могут оставаться статичными. Они

должны постоянно обновляться, модернизироваться в соответствии с уровнем развития военной науки и техники, вооружений и средств защиты от них.

Планы гражданской обороны и защиты населения (планы гражданской обороны) определяют объем, организацию, порядок, способы и сроки выполнения мероприятий по приведению гражданской обороны в установленные степени готовности при переводе ее с мирного на военное время, в ходе ее ведения, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При чем, по нашему мнению, обоснованным бы было закрепление не просто принципа планомерности, но фиксации многовариантности и динамичности планирования.

4. Третья часть комментируемой статьи определяет **период начала гражданской обороны**. В указанной норме закреплена привязка начала гражданской обороны к одному из четырех событий:

- объявление состояния войны;
- фактическое начало военных действий;
- объявление Президентом Российской Федерации военного положения;
- возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Объявление войны осуществляется в соответствии с нормами международного права послом одной страны руководству другой страны. **Состояние войны объявляется** федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации. Дипломатическое объявление войны связано с необходимостью исполнения Гаагской конвенции об открытии военных действий (Гаага, 18 октября 1907 г.). Согласно ст. ст. 1, 2 Конвенции Договаривающиеся Державы признают, что военные действия между ними не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны.

Состояние войны должно быть без замедления оповещено нейтральным Державам и будет иметь для них действительную силу лишь после получения оповещения, каковое может быть сделано даже по телеграфу. Однако нейтральные Державы не могут ссылаться на отсутствие оповещения, если будет установлено с несомненностью, что на деле они знали о состоянии войны.

Закон об объявлении войны, принятый Государственной Думой, подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Фактическое начало военных действий означает непосредственное начало военных действий (вооруженного конфликта), агрессивные действия против страны. Любое из следующих действий, независимо от объявления войны, в соответствии с положениями Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. "Определение агрессии", будет квалифицироваться в качестве акта агрессии:

- вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;
- бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;
- блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;
- нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;
- применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий,

предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;

- действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

- засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них.

Вышеприведенный перечень актов не является исчерпывающим, и Совет Безопасности может определить, что другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава.

Порядок введения военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении". Под **военным положением** понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

Основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии.

Для целей Федерального конституционного закона в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

Частями 2 и 3 ст. 3 Федерального конституционного закона предусмотрены действия иностранного государства или группы иностранных государств, признающиеся актами агрессии, независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации.

Следует отметить, что Модельный закон "О гражданской обороне" (принят на одиннадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (Постановление N 11 - 12 от 15 июня 1998 г.)) закрепляет более логичную регламентацию начала проведения мероприятий по гражданской обороне. В соответствии с ч. 3 ст. 3 данного Модельного закона осуществление гражданской обороны на всей территории страны или ее части начинается с возникновением реальной опасности военных действий, а также катастроф природного и техногенного характера. Подобная норма позволяет предотвратить опасность, предотвратить причинение вреда, что, несомненно, проще, удобнее, быстрее и дешевле, чем борьба с уже случившимися катастрофами, причинением вреда в результате военных действий. Отечественное же законодательство (ч. 3 ст. 4 комментируемого Закона) предусматривает начало ведения гражданской обороны только *postfactum* и только с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения, оставляя за пределами нормы гражданскую оборону в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера как основания начала ведения гражданской обороны были добавлены в комментируемый Закон Федеральным законом от 19 июня 2007 г. N 103-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне" и ст. 21 Федерального закона "Об обороне". Это представляется разумным и обоснованным (подробнее про чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера см. в комментарии к ст. 1 комментируемого Закона).

5. В статье не указано, однако, по нашему мнению, подлежит обязательному применению общеправовой принцип **законности**, в соответствии с которым деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц (как и любых иных субъектов права) должна соответствовать закону и иным нормативным актам, в комментируемой статье он получает некоторое развитие и конкретизацию. Органы гражданской обороны должны не только строить свою деятельность на соответствии закону и подчиняться закону, но и **учитывать при этом "иерархическую лестницу" верховенства нормативных актов** в порядке уменьшения "объема" юридической силы: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы.

6. Следует также учитывать, что в комментируемой норме, по сути, изложены общие принципы гражданской обороны. При этом, непосредственно по какому принципу строится сама организация гражданской обороны, законодатель не указал. Таких принципов выделяют три: территориальный, производственный и территориально-производственный (смешанный) принципы организации. Территориальный принцип заключается в организации гражданской обороны в соответствии с административно-территориальным делением нашей страны. Производственный, в свою очередь, подразумевает организацию и ведение гражданской обороны в каждом министерстве, ведомстве, организации, на каждом объекте. Смешанный аккумулирует в себе оба упомянутых принципа организации гражданской обороны. Так, например, в Модельном законе "О гражданской обороне" (принят на одиннадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (Постановление N 11 - 12 от 15 июня 1998 г.)) указан принцип, определяющий основу организации гражданской обороны: **территориально-производственный принцип**. Согласно ч. 1 ст. 3 данного Закона, гражданская оборона организуется на всей территории страны по территориально-производственному принципу. Руководство ею на всех уровнях государственного управления осуществляется централизованно на принципе единоначалия. С этой целью предусматриваются институт начальников гражданской обороны и создание служб этой обороны.

Подобная регламентация в отечественном законодательстве имела бы существенный положительный организационный эффект.

7. Кроме того, представляется необходимым дополнить рассмотренный перечень принципов принципом системности. Гражданская оборона должна вестись не изолированно государственными, муниципальными органами и организациями, а в единой системе. Обеспечение функционирования органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, управление их силами и средствами, а также организация своевременного информирования и оповещения населения об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций, в том числе в местах массового пребывания людей, согласно распоряжению Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 43-р, определены предметом и целями деятельности федерального государственного бюджетного учреждения "Национальный центр управления в кризисных ситуациях".

Глава II. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Статья 5. Полномочия Президента Российской Федерации

Комментарий к статье 5

1. Комментируемая статья определяет **полномочия Президента Российской Федерации**. Президент Российской Федерации является главой государства. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики. По должности Президент является также Верховным главнокомандующим.

2. Государственная политика в области гражданской обороны является частью государственной оборонительной политики, основы которой изложены в Военной доктрине Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 5 февраля 2010 г. N 146). В Военной доктрине закреплены военные опасности и военные угрозы Российской Федерации, основы военной политики Российской Федерации (деятельность Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов, основы применения Вооруженных Сил и других войск, основные задачи Вооруженных Сил и других войск в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время, основы развития военной организации, строительства и развития Вооруженных Сил и других войск, задачи и принципы военного планирования), закреплено военно-экономическое обеспечение обороны (его задачи, вопросы оснащения Вооруженных Сил и других войск вооружением, военной и специальной техникой, материальными средствами, основные положения развития оборонно-промышленного комплекса, задачи мобилизационной подготовки экономики, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также военно-политическое и военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами) и другие вопросы. Как отмечено в п. 4 Военной доктрины, Военная доктрина отражает приверженность Российской Федерации использованию политических, дипломатических, правовых, экономических, экологических, информационных, военных и других инструментов защиты национальных интересов Российской Федерации и интересов ее союзников.

Как в мирное, так и в военное время должны осуществляться подготовка страны к территориальной и гражданской обороне, проводиться комплекс мероприятий по обеспечению устойчивости функционирования объектов экономики, транспорта и коммуникаций, обеспечению готовности к проведению аварийно-спасательных и других работ в очагах поражения и районах аварий, катастроф и стихийных бедствий.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537) совершенствование сил и средств гражданской обороны является одним из важных элементов долгосрочной государственной политики в области национальной обороны. В Стратегии национальной безопасности определены основы взаимоотношений России с окружающим миром, национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты, рассмотрены основные вопросы обеспечения национальной безопасности, основные характеристики состояния национальной безопасности, организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации Стратегии.

Предложения по формированию основ государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе в области преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, а также обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах разрабатывает и представляет Президенту Российской Федерации МЧС России.

Основ государственной политики в области гражданской обороны как единого нормативного акта пока, к сожалению, не существует. Элементы этой политики заложены в отдельных, разрозненных актах, что, на наш взгляд, мешает систематизации

мероприятий в области гражданской обороны. По нашему мнению, следовало бы принять единый акт, аналогичный, например, Основам государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 4 декабря 2003 г. N Пр-2194), закрепив в нем основные факторы, определяющие политику в соответствующей области, цель, основные принципы и приоритетные направления государственной политики, основные задачи государственной политики, основные меры государственной поддержки, а также основные механизмы и этапы реализации государственной политики.

Можно выделить ряд основных приоритетов государственной политики в области гражданской обороны: обеспечение защиты и жизнедеятельности населения, спасения и оказания помощи пораженным и пострадавшим (социальная); сохранение мобилизационных и людских ресурсов и военно-экономического потенциала страны (оборонная); сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время (экономическая). Выполнение вышеуказанных функций, в свою очередь, предопределяет необходимость рассмотрения организации и ведения ГО в качестве одной из важнейших функций государства <8>.

<8> См.: Сборник лекций для проведения занятий по 14 часовой программе по ГО ЧС с сотрудниками и обслуживающим персоналом ННГУ им. Н.И. Лобачевского, по тематике, утвержденной начальником гражданской обороны Нижегородской области / В.Ф. Доманов, А.И. Мельников. Н. Новгород, 2004.

3. К компетенции Президента Российской Федерации относится утверждение плана гражданской обороны и защиты населения. Проект плана гражданской обороны Российской Федерации, а также предложения о порядке введения в действие плана гражданской обороны на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в полном объеме либо частично, в соответствии с Положением 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, в ред. от 14 мая 2010 г.), разрабатывает и представляет Президенту РФ МЧС России.

План гражданской обороны Российской Федерации определяет в военное время порядок выполнения возложенных на войска гражданской обороны задач.

4. В полномочия Президента входит также введение в действие утвержденного плана. Закон допускает как **полное**, так и **ограниченное** введение в действие плана гражданской обороны. При этом ограничения могут быть как **по территории**, так и **по объему**. Необходимость в территориальном ограничении действия плана возникает, когда военное положение вводится только на ограниченной территории страны (например, локальный вооруженный конфликт), а также в случае наступления чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера в отдельных местностях. Частичное введение плана гражданской обороны в действие возможно, когда по своему характеру случившееся событие не требует проведения полномасштабных мероприятий, использование всех сил и средств, предусмотренных планом гражданской обороны.

5. Президент определяет общее количество, состав и структуру спасательных воинских формирований МЧС. В спасательные воинские формирования преобразуются войска гражданской обороны в соответствии изменениями, внесенными в законодательство Федеральным законом от 27.07.2010 N 223-ФЗ. Специальные воинские формирования МЧС будут оснащены не только стрелковым оружием, но и специальной военной техникой. Окончательная реорганизация войск гражданской обороны и начало функционирования спасательных воинских формирований МЧС должно произойти к 1 января 2011 г. Для реализации комментируемого полномочия Президента необходимо принятие соответствующего указа.

6. Изложенными в комментируемой статье полномочиями не **исчерпывается компетенция Президента Российской Федерации** в области гражданской обороны. Иные полномочия Президента в области гражданской обороны могут быть предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия Правительства Российской Федерации

Комментарий к статье 6

1. Комментируемая статья определяет **компетенцию Правительства Российской Федерации в области гражданской обороны**. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть. Основы полномочий Правительства РФ изложены в Конституции (Основном Законе) РФ и Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями на 22 июля 2010 г.). Большинство из предусмотренных в комментируемой статье полномочий реализуются Правительством путем принятия специальных нормативных актов, регламентирующих определенные правоотношения.

2. Согласно ч. 1 ст. 44 Федерального конституционного закона "О Правительстве РФ" Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Основываясь на данных положениях, Правительство РФ имеет возможность **обеспечивать реализацию государственной политики в области гражданской обороны, руководить организацией и ведением гражданской обороны**. Комментируемое положение основано на ч. 6 ст. 20 ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". Обеспечение государственной политики в области гражданской обороны может реализовываться в нормативно-правовом, организационном, финансовом и др. аспектах.

Полномочия Правительства в период военного положения регламентированы ст. 13 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении".

Руководство гражданской обороной Правительство осуществляет через Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, штабы по делам гражданской обороны, гражданские организации гражданской обороны.

3. Как уже отмечалось, основные свои полномочия в области гражданской обороны Правительство Российской Федерации реализует **посредством принятия нормативных актов**. Согласно ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает **постановления и распоряжения**, обеспечивает их исполнение.

Постановлениями Правительства именуются акты, носящие нормативный характер. **Нормативный характер** актов означает порождение ими и содержание в них норм права, принятие их по наиболее важным, общим вопросам, а также общеобязательность для всей страны. Распоряжения принимаются по текущим оперативным вопросам.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве РФ" предоставляет **право определения порядка принятия актов Правительства самому Правительству**. Естественно, такой порядок должен соответствовать законодательству Российской Федерации.

Федерации. Порядок принятия актов Правительства РФ определен в Регламенте Правительства РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" (с изменениями от 15 мая 2010 г.).

Акты Правительства имеют **обязательный для исполнения любыми субъектами права на территории РФ характер**. Лишь в случае коллизии постановления или распоряжения Правительства с нормативным актом, имеющим более высокую юридическую силу (Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента), применению подлежит этот акт, а не акт Правительства.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд.

Правительство Российской Федерации также вправе принимать **ряд актов, не имеющих правового характера**. К числу таких актов относятся **обращения, заявления и некоторые иные акты**.

Правительство РФ обладает правом законодательной инициативы и по этому может **организовывать разработку** органами государственной власти или членами Правительства **проектов федеральных законов в области гражданской обороны**. Проекты планов законопроектной деятельности и концепций законопроектов предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности, после чего указанные планы утверждаются Правительством. Проекты законов, иных нормативных правовых актов и проекты технических регламентов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах своей компетенции представляются Президенту РФ и (или) в Правительство РФ Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий") (с изменениями от 14 мая 2010 г.).

Порядок рассмотрения в Правительстве РФ проектов нормативных актов, представленных МЧС, определен в Регламенте Правительства Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260, с изменениями на 15 мая 2010 г.).

4. Во исполнение следующей нормы комментируемой статьи - **определения порядка отнесения территорий к группам по гражданской обороне** - Постановлением Правительства РФ от 3 октября 1998 г. N 1149 (с изменениями от 1 февраля 2005 г.) утвержден Порядок отнесения территорий к группам по гражданской обороне. Отнесение территорий к группам по гражданской обороне осуществляется с целью заблаговременной разработки и реализации мероприятий по гражданской обороне в объеме, необходимом и достаточном для предотвращения чрезвычайных ситуаций и защиты населения от поражающих факторов и последствий чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время, с учетом мероприятий по защите населения и территорий в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Отнесение территорий городов или иных населенных пунктов к группам по гражданской обороне осуществляется в зависимости от их оборонного и экономического значения, численности населения, а также нахождения на территориях организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне особой важности, первой и второй или представляющих опасность для населения и территорий в связи с возможностью химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Органы местного самоуправления подготавливают предложения по отнесению территорий к группам по гражданской обороне и вносят эти предложения в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают на основе материалов, представляемых органами местного самоуправления, предложения по отнесению территорий к группам по гражданской обороне и направляют их в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерство экономического развития Российской Федерации.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации обобщают предложения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представляют в Правительство Российской Федерации проект перечня территорий, отнесенных к группам по гражданской обороне.

Актуализация перечня территорий, отнесенных к группам по гражданской обороне, производится Правительством Российской Федерации по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет, по представлению МЧС и Минэкономразвития.

5. Определение порядка эвакуации, то есть оперативного перемещения населения, материальных и культурных ценностей из опасных районов, также отнесено комментируемой статьей к компетенции Правительства РФ. Однако нормативный акт, регламентирующий данные отношения, в правовых базах отсутствует. Основные мероприятия по гражданской обороне, осуществляемые в целях решения задачи, связанной с эвакуацией населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, закреплены в ч. 9 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804).

6. Определение порядка обучения населения способам защиты от опасностей реализуется Правительством в нескольких нормативных актах. Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера утверждено Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547 (с изменениями от 8 сентября 2010 г.). **Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера** организуется в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций и осуществляется по соответствующим группам в организациях (в том числе в образовательных учреждениях), а также по месту жительства. Положение определяет группы населения, проходящие обязательную подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также основные задачи и формы обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях.

Подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций проходят:

- лица, занятые в сфере производства и обслуживания, не включенные в состав органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- лица, не занятые в сфере производства и обслуживания;

- лица, обучающиеся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования;

- руководители органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

- работники федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, специально уполномоченные решать задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и включенные в состав органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

Кроме того, в рассматриваемой сфере действует Положение об организации обучения населения в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. N 841) (с изменениями от 22 октября 2008 г.).

Положение определяет основные задачи обучения населения в области гражданской обороны, соответствующие функции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, а также формы обучения.

В Положении определены группы лиц, подлежащие обучению в области гражданской обороны. Особо подчеркивается, что обучение граждан должно осуществляться в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

7. Седьмая часть комментируемой статьи закрепляет два взаимосвязанных полномочия Правительства РФ:

- **определение порядка создания убежищ и иных объектов гражданской обороны;**

- **определение порядка накопления, хранения и использования в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.**

Первое полномочие реализуется Правительством в Постановлении Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1309 "О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны". Утвержденный данным Постановлением Порядок определяет правила создания в мирное время, период мобилизации и военное время на территории Российской Федерации убежищ и иных объектов гражданской обороны.

К объектам гражданской обороны относятся убежища, противорадиационные укрытия, специализированные складские помещения для хранения имущества гражданской обороны, санитарно-обмывочные пункты, станции обеззараживания одежды и транспорта, а также иные объекты, предназначенные для обеспечения проведения мероприятий по гражданской обороне.

В указанном нормативном акте определен порядок создания объектов гражданской обороны как в мирное время, так и в период мобилизации, а также в военное время. В мирное время объекты гражданской обороны создаются в соответствии со специальными планами, разработанными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В период мобилизации и военное время создание объектов гражданской обороны осуществляется в соответствии с заданиями по мероприятиям гражданской обороны, предусмотренными в мобилизационных планах федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и организаций.

Создание объектов гражданской обороны осуществляется за счет приспособления существующих, реконструируемых и вновь строящихся зданий и сооружений, которые по своему назначению могут быть использованы как объекты гражданской обороны, а также строительства этих объектов. В качестве объектов гражданской обороны также могут использоваться объекты, предназначенные для обеспечения защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В мирное время объекты гражданской обороны в установленном порядке могут использоваться в интересах экономики и обслуживания населения, а также для защиты населения от поражающих факторов, вызванных чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, с сохранением возможности приведения их в заданные сроки в состояние готовности к использованию по назначению.

Положение о накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств утверждено Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 2000 г. N 379 (с изменениями от 15 июня 2009 г.). Положение определяет **порядок накопления, хранения и использования в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.**

Запасы предназначены для первоочередного обеспечения населения в военное время, а также для оснащения соединений и воинских частей войск гражданской обороны и гражданских организаций гражданской обороны при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае возникновения опасности при ведении военных действий или вследствие этих действий.

В Положении предусмотрена необходимая номенклатура запасов материально-технических средств, продовольственных средств, медицинских средств и иных средств.

Рекомендации по определению номенклатуры и объемов, создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, разрабатываются и утверждаются Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Особо подчеркнута в Положении важность заблаговременного накопления запасов в мирное время.

Кроме того, в рассматриваемой сфере действует Положение об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты (утв. Приказом МЧС РФ от 21 декабря 2005 г. N 993, с изменениями от 19 апреля 2010 г.). Данное Положение определяет организацию и порядок накопления, хранения, освежения и использования средств индивидуальной защиты федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями, независимо от их организационно-правовой формы, для обеспечения ими граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации. Обеспечение средствами индивидуальной защиты необходимо не только в военное время. Положение предусматривает также необходимость обеспечения средствами индивидуальной защиты в мирное время населения, проживающего на территориях в пределах границ зон возможного загрязнения (заражения) опасных производственных объектов.

8. Представленный в комментируемой статье список полномочий Правительства Российской Федерации в области гражданской обороны является **открытым и не исчерпывает всей его компетенции.** Последняя часть комментируемой статьи для определения иных полномочий Правительства отсылает нас к иному законодательству РФ и указам Президента РФ.

Статья 7. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области гражданской обороны

Комментарий к статье 7

1. Комментируемая статья определяет **полномочия федеральных органов исполнительной власти в области гражданской обороны.** В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (в редакции от 22 июня 2010 г.) в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и

федеральные агентства. Основываясь на общеправовом принципе законности, законодатель закрепил в качестве ориентира для определения пределов и порядка исполнения государственными органами своих полномочий законы и иные нормативно-правовые акты. В конкретных сферах обеспечения безопасности населения полномочия федеральных органов исполнительной власти могут разграничиваться **специальными нормативными актами**. Так, Положение о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2005 г. N 303) (с изменениями от 13 сентября 2010 г.) устанавливает полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации.

2. Первым полномочием в статье закреплено **принятие нормативных актов** в установленной сфере, по вопросам, находящимся в их компетенции. Эти нормативные акты, как правило, имеют форму приказа. Кроме того, многие государственные органы разрабатывают ненормативные акты - письма, типовые паспорта, типовые регламенты и т.д. и методические рекомендации.

Так, например, МЧС России в пределах своей компетенции издает нормативные правовые акты и иные документы по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, осуществляет контроль за их исполнением, а также принимает по указанным вопросам решения, обязательные для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

В задачу МЧС входит нормативное регулирование 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.

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, с изменениями от 14 мая 2010 г.) относит к функциям МЧС разработку и утверждение большого числа актов в области гражданской обороны.

Принятые нормативные акты федеральные органы исполнительной власти должны **довести до сведения подведомственных им бюджетных организаций и проконтролировать** их исполнение. В комментируемой статье не предусмотрено доведение нормативных актов до сведения территориальных органов, однако, думается, такое информирование и контроль исполнения все же необходимы.

3. В обязанности федеральных органов исполнительной власти входит также **разработка планов гражданской обороны**. Так, согласно Положению о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, МЧС РФ разрабатывает и представляет на утверждение Президенту РФ проект плана гражданской обороны Российской Федерации, а также предложения о порядке введения в действие плана гражданской обороны на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в полном объеме либо частично, а также разрабатывает и утверждает ежегодный план основных мероприятий в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Также на утверждение Президенту должен быть представлен проект плана взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию людей на море и водных бассейнах Российской Федерации.

К задачам МЧС отнесена также организация планирования в установленном порядке действий и применение войск гражданской обороны для выполнения задач в целях

обороны Российской Федерации. Кроме того, в части, касающейся гражданской обороны, МЧС участвует в разработке плана применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационного плана Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны. МЧС осуществляет текущее и перспективное планирование мобилизационного развертывания войск гражданской обороны и воинских частей Государственной противопожарной службы в военное время.

Иные государственные органы также разрабатывают и согласовывают с МЧС РФ планы гражданской обороны. В функции МЧС входит организация разработки этих планов.

Организация и проведение непосредственных мероприятий в области гражданской обороны относится также к компетенции федеральных органов исполнительной власти. Так, п. 3 ч. 8 Положения 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, с изменениями от 14 мая 2010 г.) определяет ряд мероприятий в области гражданской обороны, организация которых относится к основным функциям МЧС. В организацию входит планирование данных мероприятий, их финансовое, материально-техническое и иное оснащение, подбор необходимых сил и средств и т.д.

4. К мерам, направленным на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время, относится их эвакуация, маскировка, укрепление зданий, соответствующее размещение средств противовоздушной обороны, оперативное устранение повреждений, обучение персонала организаций и мобилизационная подготовка.

5. Согласно Положению о системах оповещения населения (утв. 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), 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).

Системы оповещения всех уровней должны технически и программно сопрягаться.

Системы оповещения предназначены для обеспечения 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.

Основными задачами систем оповещения соответствующего уровня является доведение информации и сигналов оповещения до соответствующих государственных, муниципальных органов и населения.

Распоряжение на задействование федеральной системы оповещения отдается МЧС России, межрегиональной - соответствующим региональным центром МЧС.

Технические системы управления гражданской обороны это, прежде всего, системы связи, системы маскировки, системы экстренной эвакуации и др.

В Положении урегулирован порядок использования систем оповещения, порядок совершенствования и поддержания их в готовности.

Кроме того, в рассматриваемой сфере действует еще один важный нормативный акт - Положение по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения (утв. Приказом МЧС РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 7 декабря 2005 г. N 877/138/597). Данное Положение предназначено для использования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями связи, операторами связи, федеральным государственным унитарным предприятием "Российская телевизионная и радиовещательная сеть" и его филиалами и организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, независимо от форм собственности, осуществляющими в установленном порядке эксплуатационно-техническое обслуживание систем оповещения населения. В Положении рассмотрены основы эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения. Установлено, что в рамках эксплуатационно-технического обслуживания проводятся такие мероприятия, как: техническое обслуживание; текущий ремонт; планирование и учет эксплуатации и ремонта. Определены задачи и порядок проведения этих мероприятий.

6. Последняя часть комментируемой статьи требует от федеральных органов исполнительной власти **создания и содержания запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств**. Согласно Постановлению 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" (с изменениями 15 июня 2009 г.), запасы накапливаются заблаговременно в мирное время. Не допускается хранение запасов с истекшим сроком годности.

Запасы, накапливаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, хранятся в условиях, отвечающих установленным требованиям по обеспечению сохранности указанных средств.

Требования к складским помещениям, а также к порядку накопления, хранения, учета, использования и восполнения запасов определяются Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральным агентством по государственным резервам.

В ч. 6 Положения определены функции Федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области создания и содержания запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

Информация о накопленных запасах должна передаваться по цепочке от организаций до МЧС.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:

- осуществляет организационно-методическое руководство и контроль за накоплением, хранением и использованием запасов;
- создает запасы для оснащения соединений и воинских частей войск гражданской обороны.

Глава III. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Статья 8. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области гражданской обороны

Комментарий к статье 8

1. Комментируемая статья определяет полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области гражданской обороны. Органы исполнительной власти представляют собой предусмотренную законодательством субъекта Федерации (конституцией, уставом и т.д.) многообразную систему органов, составляющую часть государственного аппарата, действуют от имени субъекта Федерации и ограничены территориальными масштабами своей деятельности. **Под органами местного самоуправления** понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (п. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями на 28 сентября 2010 г.)).

2. В компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации входит **непосредственная организация мероприятий по гражданской обороне**. Данный подход законодателя логичен и обоснован. Органы исполнительной власти субъектов Федерации явно лучше, чем федеральные органы, будут разбираться в ситуации на местах, смогут четче и оперативнее реагировать на изменение обстановки. Данные органы конкретизируют и дополняют программы обучения в области гражданской обороны применительно к специфике местных потенциально опасных объектов, содействуют проведению инспекторских проверок и иным образом содействуют проведению мероприятий в области гражданской обороны.

По согласованию с субъектами Российской Федерации реорганизованы штабы по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, являющиеся подразделениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в органы, специально уполномоченные 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. Порядок реорганизации штабов по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям устанавливается Председателем Правительства Российской Федерации, являющимся по должности начальником гражданской обороны Российской Федерации.

В субъектах Федерации разрабатываются и реализуются нормативные акты, регламентирующие обеспечение выполнения мероприятий в области гражданской обороны. Так, в Саратовской области действует Постановление Правительства Саратовской области от 2 июня 2006 г. N 175-П "Об обеспечении выполнения мероприятий по гражданской обороне в Саратовской области" (в ред. от 25 декабря 2006 г.). Утвержденное данным нормативным актом Положение в качестве общих задач конкретизирует предусмотренный в комментируемом Законе список полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации. Положение предусматривает также особые задачи по видам обеспечения. Обеспечение выполнения мероприятий по гражданской обороне осуществляется силами и средствами аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, создаваемыми органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, организациями.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации **разрабатывают свои планы гражданской обороны**, которые в отличие от "президентского" плана гражданской

обороны и планов гражданской обороны федеральных органов исполнительной власти более конкретизированы, учитывают специфику субъекта Федерации, расположенных в его пределах опасных производств и объектов гражданской обороны.

3. В целях поддержания сил и средств гражданской обороны в постоянной готовности органы исполнительной власти субъекта Федерации могут проводить тренировки, учения, отработки практических вопросов в области гражданской обороны, конференции.

При планировании учений и тренировок должна предусматриваться отработка вопросов приведения органов управления в различные степени готовности, перевода гражданской обороны на работу в условиях военного времени, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вопросов по ликвидации последствий террористических актов во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Темы учений и тренировок должны определяться исходя из особенностей регионов.

Органы исполнительной власти должны также обеспечить мониторинг экологической, пожарной и санитарно-эпидемиологической безопасности, организацию поддержания техники, привлекаемой для выполнения мероприятий по гражданской обороне, в исправном состоянии и постоянной готовности к решению задач гражданской обороны; организацию ремонта и восстановления поврежденной техники, снабжения ремонтных предприятий запасными частями для ремонта техники; проведение технического обслуживания машин в установленные сроки и в полном объеме.

4. Аналогично иным, рассматриваемым в комментируемом Законе, субъектам, органы исполнительной власти субъектов Федерации должны организовывать обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. В субъектах Федерации создаются учебно-методические центры по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям. Органы исполнительной власти субъектов Федерации с учетом специфики субъекта Федерации, на основе примерных программ, утвержденных Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждают примерные образовательные программы, на основе которых в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям разрабатываются уже конкретные программы обучения.

В Положении об организации обучения населения в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. N 841) (с изменениями от 22 октября 2008 г.) предусмотрен достаточно большой перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области организации обучения населения, включающий и организацию в учебных заведениях специальных учебных курсов и дисциплин, издание соответствующей литературы, проведение учений, сборов и т.д.

5. Следующая часть статьи вменяет в обязанности органам исполнительной власти субъектов Федерации создание и поддержание в состоянии готовности всех технических, информационных и защитных систем и сооружений, связанных с гражданской обороной. Данная норма конкретизируется в иных нормативных актах.

Так, согласно Порядку создания убежищ и иных объектов гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1309), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления на соответствующих территориях:

- определяют общую потребность в объектах гражданской обороны;

- создают в мирное время объекты гражданской обороны и поддерживают их в состоянии постоянной готовности к использованию;
- осуществляют контроль над созданием объектов гражданской обороны и поддержанием их в состоянии постоянной готовности к использованию;
- ведут учет существующих и создаваемых объектов гражданской обороны.

Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 178 "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов" органам исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, министерствам, ведомствам и организациям Российской Федерации, в ведении которых находятся потенциально опасные объекты (ядерно-, радиационно-, химически опасные предприятия и гидросооружения), **вменено в обязанность** обеспечивать начиная с 1993 г.:

- включение в проекты на строительство потенциально опасных объектов разделов, предусматривающих создание локальных систем оповещения;
- проектирование и строительство локальных систем оповещения на действующих потенциально опасных объектах;
- создание объединенных локальных систем оповещения для групп потенциально опасных объектов, размещенных компактно в пределах крупных промышленных центров (зон), с централизованным управлением от местных штабов гражданской обороны, включив их проектирование и строительство в генеральные планы развития промышленных центров (зон).

На органы исполнительной власти субъектов Федерации, на территории которых действуют потенциально опасные объекты, - остальное население, проживающее в зонах возможного радиоактивного и химического заражения (загрязнения) и катастрофического затопления, возложена ответственность за организацию оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов, в том числе в части дублирования оповещения указанного выше населения.

На региональном уровне (на территории субъекта Федерации) создаются **региональные системы оповещения**. Создание региональных систем оповещения регламентировано Положением о системах оповещения населения (утв. 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). Основной задачей региональной системы оповещения является обеспечение доведения информации и сигналов оповещения до соответствующих региональных органов, учреждений, служб, специально подготовленных сил и средств РСЧС, а также населения на территории субъекта РФ.

Согласно Положению по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения (утв. Приказ МЧС РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 7 декабря 2005 г. N 877/138/597), **общее руководство** эксплуатационно-техническим обслуживанием технических средств оповещения отнесено к ведению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Эксплуатационно-техническое обслуживание технических средств оповещения осуществляется организациями связи, операторами связи или организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В обязанности органов исполнительной власти субъектов РФ вменены: передача данным организациям соответствующего оборудования, списание и утилизация технических средств оповещения, организация эксплуатационно-технического обслуживания, контроль за состоянием и поддержанием технических средств оповещения в постоянной готовности, организация подготовки соответствующих специалистов.

Восстановление неработоспособных технических средств оповещения (функциональных блоков, узлов и элементов) осуществляется в специализированных мастерских (на заводах-изготовителях) по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Контроль технического состояния технических средств оповещения осуществляется должностными лицами или комиссиями в соответствии с планами основных мероприятий федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, его территориальных органов или уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

6. Органы исполнительной власти субъекта Федерации имеют более точные (чем федеральные органы) сведения о количестве и составе населения, культурных и материальных ценностях, состоянии транспорта и дорог на территории субъекта, поэтому наряду с планированием эвакуации федеральными органами, органы субъекта Федерации также **разрабатывают свои, более конкретизированные, планы эвакуации** в безопасные районы, размещения, развертывания лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения.

7. **Разработка конкретных планов** (с учетом производств, организаций, инфраструктуры, возможностей субъекта Федерации) **поддержания функционирования** организаций в военное время также входит в обязанности органов исполнительной власти субъектов Федерации. При этом должны определяться конкретные производства (организации), которые не могут быть эвакуированы и деятельность которых необходима для ведения военных действий, жизни оставшегося на территории населения или существования инфраструктуры субъекта Федерации. Безусловно, должно приниматься во внимание наличие и состав на территории субъекта сил и средств гражданской обороны, аварийно-спасательных и иных команд и подразделений, деятельность которых необходима в военное время, а также их материально-техническая оснащенность.

8. **Создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств** также входит в компетенцию органов исполнительной власти субъектов Федерации. Запасы создаются с учетом разработанных органами исполнительной власти субъектов Федерации планов гражданской обороны. Данные органы определяют номенклатуру и объемы запасов, исходя из их потребности в военное время для обеспечения населения и гражданских организаций гражданской обороны.

Информация о накопленных запасах передается органами исполнительной власти субъекта Федерации в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Согласно Методическим рекомендациям по определению номенклатуры и объемов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями (утв. МЧС РФ 29 декабря 2000 г.), федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации на основе принятого при разработке плана мероприятий по гражданской обороне варианта возможного развития обстановки в военное время прогнозируют и рассчитывают количество населения, которое может быть подвергнуто опасностям, возникающим при военных действиях или вследствие этих действий, для которого необходима та или иная защита и (или) вид обеспечения. При этом должно учитываться и планируемое к эвакуации на данную территорию население из другого региона (регионов).

При расчетах потребных объемов материальных средств для населения необходимо учитывать устанавливаемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормы (нормативы) разовой выдачи (обеспечения) их получателям,

количество получателей и количество выдач за планируемый срок обеспечения (снабжения).

Рассматриваемые в комментируемой статье органы несут ответственность за сохранность созданных запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

Так, **например**, по делу N А22-1434/02/2-146 Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Республики Калмыкия было привлечено к гражданско-правовой ответственности за утрату имущества мобилизационного резерва в результате пожара. И, хотя решением суда первой инстанции от 28.01.2003 в удовлетворении исковых требований отказано ввиду отсутствия вины ответчика в необеспечении сохранности ценностей мобилизационного резерва, кассационная инстанция данное решение отменила и направила дело на новое рассмотрение. Имущество мобилизационного резерва было утрачено в результате пожара, однако, согласно акту комиссии Министерства по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Республики Калмыкия от 02.11.2000, составленному в связи с пожаром, условия хранения имущества и содержания складов в Кетченеровском районе не соответствовали требованиям Инструкции по хранению на складах имущества мобилизационного резерва, утвержденной Приказом МЧС России от 08.04.1998 N 229 ДСП <9>.

<9> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 апреля 2003 г. N Ф08-1351/2003.

9. Вторая часть комментируемой статьи определяет **полномочия органов местного самоуправления** в области гражданской обороны. Эти полномочия сходны с компетенцией федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, но их реализация более конкретизирована, построена с учетом знания местных особенностей и возможностей.

10. В компетенцию органов местного самоуправления входит **непосредственное проведение мероприятий по гражданской обороне, разработка и реализация планов гражданской обороны**. Обеспечение выполнения мероприятий по гражданской обороне осуществляется согласно разработанному в муниципальном образовании плану гражданской обороны. Для решения задач обеспечения выполнения мероприятий по гражданской обороне и защите населения создаются территориальные нештатные аварийно-спасательные формирования. Реализация мероприятий в области гражданской обороны осуществляется по видам деятельности: в области газоснабжения, медицинского обеспечения, транспортно-технического обеспечения, инженерного обеспечения, жилищно-коммунального обеспечения, водоснабжения, торговли и питания, охраны общественного порядка, связи, дорожного обеспечения, энергоснабжения и светомаскировки, а также обеспечения горюче-смазочными материалами. Планы гражданской обороны разрабатываются органами местного самоуправления с учетом сведений по указанным показателям.

11. В области **обучения населения** способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, в муниципальных образованиях разрабатываются примерные программы обучения, организуются курсы гражданской обороны, осуществляется обучение личного состава формирований и служб муниципальных образований, проводятся учения и тренировки и осуществляются иные действия, предусмотренные подп. "в" п. 5 Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. N 841, с изменениями от 22 октября 2008 г.).

12. В области **подготовки и поддержания в постоянной готовности систем оповещения населения** в пределах муниципального образования создается **местная**

система оповещения. Она должна технически и программно сопрягаться с иными системами оповещения других уровней. Основной задачей муниципальной системы оповещения (согласно Положению о системах оповещения населения, утвержденного 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) является обеспечение доведения информации и сигналов оповещения до населения, соответствующих служб организаций, территориальных сил и средств гражданской обороны муниципального образования и руководства гражданской обороной муниципального образования.

Права органов местного самоуправления в области создания, обеспечения и поддержания в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения также подробно регламентированы п. 25 указанного Положения.

Обслуживание систем оповещения различных уровней осуществляется на основании Положения по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения (утв. Приказом МЧС РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 7 декабря 2005 г. N 877/138/597).

Распоряжение на задействование муниципальной системы оповещения отдается соответствующим органом местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления в области создания защитных сооружений и иных объектов гражданской обороны на территории муниципального образования в соответствии с п. 9 Порядка создания убежищ и иных объектов гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1309), аналогичны соответствующим полномочиям органов исполнительной власти субъекта РФ на территории субъекта РФ.

При этом, согласно Порядку содержания и использования защитных сооружений гражданской обороны в мирное время (утв. Приказом МЧС РФ от 21 июля 2005 г. N 575), содержание защитных сооружений гражданской обороны в мирное время обязано обеспечить постоянную готовность помещений и оборудования систем жизнеобеспечения к переводу их в установленные сроки на режим защитных сооружений и необходимые условия для безопасного пребывания укрываемых в защитных сооружениях гражданской обороны, как в военное время, так и в условиях чрезвычайных ситуаций мирного времени.

Некоторые сложности могут возникнуть с разграничением прав собственности на убежища и иные защитные сооружения, созданные до 90-х годов. С одной стороны, в комментируемом Законе и некоторых иных нормативных актах закреплено право органов местного самоуправления на создание защитных сооружений гражданской обороны. С другой стороны, защищенные рабочие помещения запасных пунктов управления всех органов государственной власти и управления, а также объекты связи и инженерной инфраструктуры, предназначенные для использования в особый период, согласно приложению 1 к Постановлению ВС РФ от 27 декабря 1991 года N 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" (с изменениями на 21 июля 1993 г.), могут находиться исключительно в федеральной собственности.

Так, **например**, решением первой инстанции от 22.08.2005 по делу N А60-18826/05 (подтвержденным в дальнейшем решениями суда апелляционной и кассационной инстанции) было признано недействительным зарегистрированное право муниципального образования "Город Екатеринбург" на нежилые встроенные подвальные помещения N 4, 5, 6, 7, 7а, 8, 8а, 9 площадью 84,1 кв. м, расположенные по адресу: г. Екатеринбург, ул. Ленина, д. 101, ул. Гагарина, д. 16. Спорные объекты согласно паспорту, экспликациям из поэтажного плана дома имели статус убежища (противорадиационного укрытия) 5 класса.

Таким образом, судами всех инстанций было подтверждено, что данные помещения в силу Федерального закона от 12.02.1998 N 28-ФЗ "О гражданской обороне", п. 3 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.02.1998 N 8 "О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав", разд. III приложения N 1 к Постановлению от 27.12.1991 N 3020-1 относятся исключительно к федеральной собственности как объекты гражданской обороны, которые имеют стратегическое значение для государства, и служат для поддержания в надлежащем состоянии обороноспособности страны <10>.

<10> Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 25 января 2006 г. N Ф09-4516/05-С3.

Думается, при разграничении права собственности на подобные объекты следует принимать во внимание особенности их расположения, и если защитные сооружения гражданской обороны находятся в жилых домах, то на основании ч. 1 приложения 3 к Постановлению ВС РФ от 27 декабря 1991 года N 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" (с изменениями на 21 июля 1993 г.) допустимо закрепление подобных объектов в муниципальной собственности.

Так, например, по иску прокурора Ярославской области в защиту государственных и общественных интересов к Комитету по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля о признании права федеральной собственности на часть подвального помещения общей площадью 146,4 кв. м, расположенного по адресу: город Ярославль, ул. Свободы, 54/38, сначала было принято решение, по которому указанные объекты возвращались в федеральную собственность. Однако решением суда апелляционной инстанции, поддержанным в дальнейшем кассационной инстанцией, решение суда первой инстанции было отменено и объекты оставлены в муниципальной собственности. При этом была приведена следующая мотивировка: доказательства о строительстве подвала дома именно в качестве убежища отсутствуют. Жилой дом с подвальным помещением на основании решения Ярославского областного Совета народных депутатов от 30.06.1992 N 132 передан в муниципальную собственность.

При этом ст. 8 Федерального закона "О гражданской обороне", пункты 9, 13 Постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.1999 N 1309 "О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны" позволяют органам местного самоуправления в мирное время создавать объекты гражданской обороны и использовать их в интересах экономики и обслуживания населения с сохранением возможности приведения их в заданные сроки в состояние готовности к использованию по назначению <11>.

<11> Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 января 2003 г. N А82-55/02-Г/4.

13. В плане подготовки к эвакуации населения, культурных и материальных ценностей при администрации муниципального образования, как правило, создаются эвакуационные комиссии. На базе объектов экономики, комитетов жилищно-коммунального хозяйства, учреждений и организаций подготавливаются к развертыванию в особый период сборные эвакуационные пункты и пункты временного размещения населения, культурных и материальных ценностей, а также пункты длительного проживания эвакуированного населения и длительного хранения материальных и культурных ценностей. Кроме того, формируются оперативные группы по вывозу (выводу) эвакуируемого населения, культурных и материальных ценностей.

Органы местного самоуправления, с учетом рекомендаций органов гражданской обороны, определяют количественный и "качественный" состав населения, подлежащего эвакуации.

Довольно подробно разработаны мероприятия по подготовке к эвакуации в Постановлении мэра города Саратова от 20 июня 2003 г. N 517 "О проведении и обеспечении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера на территории города" (с изменениями от 31 мая 2005 г.).

В Постановлении определены основные эвакуационные мероприятия в режимах "повседневной деятельности", "повышенной готовности" и "чрезвычайной ситуации".

14. К первоочередным мероприятиям по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время относятся те мероприятия, которые возможно провести силами и средствами гражданской обороны муниципального образования, в отношении объектов, расположенных на территории муниципального образования и необходимых для жизнеобеспечения населения и ведения гражданской обороны на территории.

Жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях; это, согласно Государственному стандарту РФ ГОСТ Р 22.3.05-96 "Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения" (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 13 июня 1996 г. N 370), совокупность взаимоувязанных по времени, ресурсам и месту проведения силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций мероприятий, направленных на создание и поддержание условий, минимально необходимых для сохранения жизни и поддержания здоровья людей в зонах чрезвычайных ситуаций, на маршрутах их эвакуации и в местах размещения эвакуированных по нормам и нормативам по чрезвычайным ситуациям, разработанным и утвержденным в установленном порядке.

15. Накопление запасов продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств осуществляется на основании Положения о накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 2000 г. N 379, с изменениями от 15 июня 2009 г.). Номенклатура и объем запасов определяется создающим их органом с учетом методических рекомендаций, разрабатываемых Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. Информация о накопленных запасах передается органами местного самоуправления в органы исполнительной власти субъекта Федерации.

Статья 9. Полномочия организаций в области гражданской обороны

Комментарий к статье 9

1. Комментируемая статья регламентирует **деятельность организаций** в области проведения мероприятий, связанных с организацией **гражданской обороны**. Законодатель в контексте рассматриваемой статьи оперирует **административным понятием "организация"**, аккумулирующим в себе все виды юридических лиц, различных форм собственности, целей деятельности и организационно-правовых форм.

2. Закон содержит лишь **общие направления деятельности организаций** в области обеспечения гражданской обороны. Конкретные полномочия, действия и мероприятия организаций могут быть предусмотрены в иных нормативно-правовых актах.

3. В первую очередь Закон называет **планирование и организацию проведения мероприятий по гражданской обороне**.

Планирование мероприятий по гражданской обороне представляет собой сложную умственную деятельность субъекта по определению приоритетных направлений деятельности, наиболее важных объектов, выявлению недостатков, подлежащих устранению, определению конкретных лиц, ответственных за проведение мероприятий, а также сроков их проведения и обеспечения необходимыми техническими средствами. Можно выделить **текущее (оперативное) планирование** и **перспективное**. **Текущее** планирование охватывает ближайший к акту планирования промежуток времени. В мирное время при отсутствии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера текущее планирование заключается в планировании мероприятий по поддержанию высокого уровня безопасности, профилактических и проверочных мероприятий. Во время военных действий, а также чрезвычайных ситуаций планы направлены на устранение реальной и потенциальной опасности для граждан. **Перспективное** планирование направлено на достаточно отдаленный промежуток времени и должно учитывать различные варианты развития ситуации.

Планирование зависит от **объективных и субъективных факторов**. К **объективным** факторам можно отнести тип организации, уровень финансирования мероприятий по гражданской обороне, наличие необходимого технического обеспечения, наличие полной информации о происходящем. **Субъективными** факторами являются опыт лица, осуществляющего планирование, его знания и умение применить эти знания.

По степени детализации различают **детальное и схематичное планирование**. **Схематичное** планирование осуществляется в самом общем виде путем выбора приоритетных направлений деятельности и только приблизительного определения необходимых к проведению мероприятий. Схематичное планирование предусматривает различные варианты развития ситуации и, как правило, осуществляется при отсутствии полной и исчерпывающей необходимой информации. **Детальное** планирование подробно предусматривает конкретные, подлежащие проведению, мероприятия.

Организация представляет собой сложную многоаспектную деятельность, являющуюся элементом управленческой деятельности и направленную на воплощение в жизнь подготовленных планов, обеспечение необходимого технического оснащения, налаживание взаимодействия между различными задействованными лицами и службами, обеспечение квалифицированного руководства.

4. К мероприятиям по поддержанию устойчивого функционирования организации, указанным в следующем пункте статьи, относятся в первую очередь мероприятия по мобилизационной подготовке персонала и отделов организаций, разработка планов эвакуации и доведения их до сведения персонала и иные мероприятия. Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2000 г. N 227 "О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне" установлено, что расходы на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, понесенные организациями независимо от формы собственности, возмещаются при включении этих мероприятий в состав государственного оборонного заказа за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

В целях поддержания своего устойчивого функционирования предприятия могут произвести изменение расстановки своего оборудования (особо ценное и необходимое оборудование размещается в строениях с повышенной защитой, в специальных заглубленных или подземных помещениях; тяжелое оборудование на первых этажах зданий и т.д.); дублирование и резервирование технологического (технического) оборудования; внедрение эффективных систем технологического контроля и технической диагностики; создание систем локализации и подавления аварийных ситуаций; обеспечение готовности к нейтрализации опасных веществ и создание запасов нейтрализующих веществ; оборудование хранилищ взрывоопасных веществ специальными строительными конструкциями, ослабляющими разрушительный эффект взрыва.

5. В обязанности организаций входит **обучение работников** поведению и способам защиты в случае наступления военных действий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такое обучение препятствует возникновению паники, человеческих жертв в случае наступления рассматриваемых в Законе экстремальных событий.

Права организаций в области организации и осуществления обучения населения в области гражданской обороны направлены на сотрудников организации. Обучение сотрудников организаций осуществляется на основе специально разработанных программ (которые тем не менее не должны противоречить утвержденным примерным программам). В этих программах должна быть учтена специфика производственной деятельности и месторасположения организации. Создание и поддержание в рабочем состоянии учебно-материальной базы также вменено в обязанности самих организаций.

Одной из важных целей обучения работников организации является прививание им навыков классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Работники должны иметь представление о порядке действий при подаче оповещающего сигнала о чрезвычайных ситуациях. Подобные знания и навыки достигаются неоднократными тренировками, в условиях подачи учебной тревоги. В рамках этих тренировок вырабатываются навыки оперативной эвакуации, оказания первой медицинской помощи, пользования средствами химической, биологической, радиационной защиты и пожаротушения.

Могут использоваться различные формы обучения: самостоятельная подготовка, переподготовка и повышение квалификации в учебных заведениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждениях повышения квалификации федеральных органов исполнительной власти и организаций, учебно-методических центрах и на курсах гражданской обороны (начальники гражданской обороны организаций, должностные лица и работники гражданской обороны, руководители формирований по гражданской обороне), учения, тренировки, проведение теоретических занятий с сотрудниками организаций.

6. Организациям вменено в обязанность **создание и поддержание устойчивого функционирования локальных систем оповещения** о чрезвычайных ситуациях. Локальный характер систем означает территориальную ограниченность зоны их действия. Особую важность такие системы получают при размещении их на предприятиях, использующих потенциально опасные объекты. Как отмечалось в Положении о системах оповещения населения (утв. 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), системы оповещения предназначены для обеспечения 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.

Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 178 "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов" возложило на органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, министерства, ведомства и организации Российской Федерации, в ведении которых находятся потенциально опасные объекты (ядерно-, радиационно-, химически опасные предприятия и гидросооружения), обязанность обеспечивать создание локальных систем оповещения.

Этим же Постановлением были установлены **зоны действия** локальных систем оповещения:

- в районах размещения ядерно- и радиационно опасных объектов - в радиусе 5 км вокруг объектов (включая поселок объекта);

- в районах размещения химически опасных объектов - в радиусе до 2,5 км вокруг объектов;

- в районах размещения гидротехнических объектов (в нижнем бьефе, в зонах затопления) - на расстоянии до 6 км от объектов.

Постановлением были предусмотрены и вопросы финансирования работ по созданию локальных систем оповещения.

Локальная система оповещения объекта должна технически и программно сопрягаться с федеральной, межрегиональной, региональной и местной системами.

Указанное выше Положение о системах оповещения населения определило основную задачу локальных систем оповещения. Распоряжение на задействование локальной системы оповещения отдается руководителем организации.

В организациях должны быть разработаны соответствующие инструкции дежурных (дежурно-диспетчерских) служб организаций.

Постоянная готовность к использованию территориальных систем оповещения достигается своевременным и качественным эксплуатационно-техническим обслуживанием технических средств оповещения. Вопросы организации эксплуатационно-технического обслуживания были регламентированы Положением по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения (утв. Приказом МЧС РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 7 декабря 2005 г. N 877/138/597). Было определено, что эксплуатационно-техническое обслуживание включает в себя комплекс работ по поддержанию в исправном состоянии, восстановлению работоспособности технических средств оповещения, выполняемых в период их использования по назначению.

7. Для обеспечения гражданской обороны, безопасности в ситуации военных действий, природных и техногенных катастроф необходимо иметь запасы продовольствия, медицинских препаратов и материально-технических средств. Организация и поддержание таких запасов вменено в обязанность организаций.

Запасы накапливаются заблаговременно в мирное время. Не допускается хранение запасов с истекшим сроком годности.

Запасы должны храниться в условиях, отвечающих установленным требованиям по обеспечению сохранности указанных средств.

Требования к складским помещениям, а также к порядку накопления, хранения, учета, использования и восполнения запасов определяются Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральным агентством по государственным резервам.

Для определения конкретной номенклатуры товаров, запасы которых подлежат созданию в организациях, можно руководствоваться Положением о накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 2000 г. N 379) (с изменениями от 15 июня 2009 г.). Согласно ч. 3 этого Положения, **запасы материально-технических средств** включают в себя специальную и автотранспортную технику, средства малой механизации, приборы, оборудование и другие средства, предусмотренные табелями оснащения соединений и воинских частей войск гражданской обороны и гражданских организаций гражданской обороны.

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 медикаменты, дезинфицирующие и перевязочные средства, медицинские препараты, индивидуальные аптечки, а также

медицинские инструменты, приборы, аппараты, передвижное оборудование и другое медицинское имущество.

Запасы иных средств включают в себя вещевое имущество, средства связи и оповещения, средства радиационной, химической и биологической защиты, отдельные виды топлива, спички, табачные изделия, свечи и другие средства.

Организации определяют номенклатуру и объемы запасов, исходя из их потребности в военное время для обеспечения населения и гражданских организаций гражданской обороны; создают и содержат запасы; осуществляют контроль за созданием, хранением и использованием запасов.

Информация о накопленных запасах представляется организациями в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, в сфере ведения которых они находятся, а также в органы местного самоуправления, на территории которых эти организации расположены.

В отношении **определения номенклатуры и объемов создаваемых запасов** необходимо пользоваться Методическими рекомендациями по определению номенклатуры и объемов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями (утв. МЧС РФ 29 декабря 2000 г.).

Кроме того, при создании запасов следует уделить внимание **запасам средств индивидуальной защиты** (респираторов, противогазов, защитных камер, медицинских средств индивидуальной защиты и т.д.). Согласно Положению об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты (утв. Приказом МЧС РФ от 21 декабря 2005 г. N 993, с изменениями от 19 апреля 2010 г.), накопление средств индивидуальной защиты в организациях осуществляется заблаговременно в мирное время в запасах материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств и резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций организаций и в составе государственного материального резерва.

Организации должны обеспечить средствами индивидуальной защиты своих работников, а также работников подведомственных им объектов производственного и социального назначения.

Раздел VI указанного Положения определяет порядок организации и накопления средств индивидуальной защиты организациями. Организации определяют номенклатуру, объемы средств индивидуальной защиты в запасах (резервах), создают и содержат запасы (резервы) средств индивидуальной защиты, осуществляют контроль за созданием, хранением и использованием своих запасов (резервов) средств индивидуальной защиты.

8. Не всегда в случае технологических аварий, чрезвычайных ситуаций природного характера силы ГО и ЧС имеют возможность быстрого прибытия на объект, да и в случае оперативного реагирования МЧС желательно начать устранять последствия чрезвычайной ситуации, оказывать медицинскую и иную помощь своими силами. Для этого в организациях создаются **нештатные аварийно-спасательные формирования**. Комментируемый Закон предусматривает обязательное создание таких формирований только в организациях, имеющих потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующих их, а также имеющих важное оборонное и экономическое значение или представляющих высокую степень опасности возникновения чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время, однако данная норма, на наш взгляд, не препятствует созданию таких формирований и в иных организациях. Относительно порядка создания таких организаций Закон отсылает нас к иному законодательству.

Правовые основы создания и деятельности штатных аварийно-спасательных формирований составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 22

августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (с изм. от 25 ноября 2009 г.) и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Среди иных нормативных актов, предусматривающих создание аварийно-спасательных формирований, в первую очередь необходимо назвать Порядок создания нештатных аварийно-спасательных формирований (утв. Приказом МЧС РФ от 23 декабря 2005 г. № 999). **Нештатные аварийно-спасательные формирования** представляют собой самостоятельные структуры, созданные на нештатной основе, оснащенные специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, подготовленные для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и зонах чрезвычайных ситуаций.

Указанный выше Порядок создания нештатных аварийно-спасательных формирований также содержит приложения, определяющие Примерный перечень создаваемых нештатных аварийно-спасательных формирований и их оснащение.

В данном нормативном акте также определены основные задачи нештатных аварийно-спасательных формирований.

Конкретные состав, структура, оснащение аварийно-спасательных команд определяются руководителями организаций. Личный состав команд комплектуется из работников организаций.

Применение нештатных аварийно-спасательных формирований осуществляется по планам гражданской обороны и защиты населения федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и организаций, разрабатываемым в установленном порядке.

Классификация нештатных аварийно-спасательных команд возможна по различным основаниям:

- по подчиненности выделяются территориально подчиненные аварийно-спасательные команды и команды в подчинении организаций;
- по составу: посты, группы, звенья, команды;
- по назначению: радиационного, химического, биологического (бактериологического) наблюдения и разведки, инженерной разведки и разграждения, разбора завалов, спасательные, аварийно-технические, противопожарные, радиационной, химической и биологической (бактериологической) защиты.

Формирования оснащаются автомобильной и специальной техникой из имеющейся в наличии в организации и не предназначенной при объявлении мобилизации для поставки в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские и специальные формирования.

Кроме внештатных аварийно-спасательных команд, в организациях могут создаваться структурные подразделения или выделяться отдельные работники, в функции которых входит решение задач в области гражданской обороны.

Нормативную регламентацию создания и деятельности таких подразделений или работников составляет Положение о создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1999 г. № 782) (с изменениями от 2 декабря 2004 г.).

Структурные подразделения (работники) по гражданской обороне создаются (назначаются) в организациях независимо от их организационно-правовой формы с целью управления гражданской обороной в этих организациях.

Количество работников в структурном подразделении по гражданской обороне или отдельных работников по гражданской обороне в составе других подразделений организации определяется исходя из следующих примерных норм:

- в организациях, отнесенных в установленном порядке к категориям по гражданской обороне, с количеством работников до 500 человек - 1 освобожденный работник, от 500 до

2000 человек - 2 - 3 освобожденных работника, от 2000 до 5000 человек - 3 - 4 освобожденных работника, свыше 5000 человек - 5 - 6 освобожденных работников;

- в организациях, не отнесенных к категориям по гражданской обороне, с количеством работников свыше 200 человек - 1 освобожденный работник;

- в организациях, не отнесенных к категориям по гражданской обороне, с количеством работников до 200 человек - работа по гражданской обороне может выполняться в установленном порядке по совместительству одним из работников организации.

На должности работников структурных подразделений (работников) по гражданской обороне назначаются лица, имеющие соответствующую подготовку.

Кроме того, Примерным положением об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций (утв. Приказом МЧС РФ от 31 июля 2006 г. N 440) определена специфика выделения структурных подразделений или отдельных работников по гражданской обороне в некоторых организациях.

Статья 10. Права и обязанности граждан Российской Федерации в области гражданской обороны

Комментарий к статье 10

1. Комментируемая статья определяет права и обязанности граждан в области гражданской обороны. Под правом можно понимать обеспеченную принудительной силой государства меру возможного поведения субъекта, включающую возможность требовать от контрагента исполнения его обязанностей и нечинения препятствий к реализации права. Обязанность представляет собой меру должного, необходимого поведения субъекта. Специфика комментируемой статьи состоит в том, что закрепленные в ней правомочия сложно однозначно отнести к правам или обязанностям. С одной стороны, все части статьи можно назвать правами граждан, поскольку реализация этих правомочий осуществляется в интересах самих граждан, однако, с другой стороны, для учеников средних и средних специальных учебных заведений, студентов вузов, работающего населения участие в мероприятиях по гражданской обороне, как правило, трансформируется в обязанность.

2. Первым правом - обязанностью населения является прохождение обучения в области гражданской обороны. Обучение регламентируется Положением об организации обучения населения в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. N 841, с изменениями от 22 октября 2008 г.).

Законодатель **разделил всех обучаемых граждан на несколько групп:**

- руководители федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований, главы местных администраций и руководители организаций;

- должностные лица гражданской обороны, руководители и работники органов, осуществляющих управление гражданской обороной, преподаватели соответствующих учебных курсов учреждений общего и профессионального образования;

- личный состав формирований и служб;

- работающее население;

- обучающиеся образовательных учреждений, за исключением дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений дополнительного образования детей;

- неработающее население.

В зависимости от принадлежности лица к определенной группе используются различные формы обучения, изложенные в приложении к вышеуказанному Положению.

Само обучение образует **единую систему**. Оно проводится в образовательных учреждениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования федеральных органов исполнительной власти и организаций, в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации, в иных образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования, на курсах гражданской обороны муниципальных образований, по месту работы, учебы и месту жительства граждан.

Кроме того, определенную роль в подготовке населения в области гражданской обороны играет и Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (утв. Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547) (с изменениями от 8 сентября 2010 г.). Положение определяет группы населения, проходящие обязательную подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также основные задачи и формы обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях. Положение выделяет следующие основные **задачи при подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций:**

- 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;

- выработка у руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций навыков управления силами и средствами, входящими в состав единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- 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;

- практическое усвоение уполномоченными работниками в ходе учений и тренировок порядка действий при различных режимах функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

3. Следующее правомочие в Законе конкретно не регламентировано. Исходя из буквального толкования нормы, можно считать возможным **участие (или привлечение) граждан в любых (не секретным и безопасным) мероприятиях в области гражданской обороны:** участие граждан в различных конференциях, семинарах, форумах и круглых столах, различных учениях и тренировках, сборах и т.д.

4. Граждане должны оказывать **содействие** государственным органам, органам местного самоуправления и организациям при решении ими задач в области гражданской обороны.

Оказываемое содействие можно условно разделить на **активное и пассивное**. К активному можно отнести принятие гражданами непосредственного участия в решении задач в области гражданской обороны: например, участие их в гражданских организациях гражданской обороны, внештатных аварийно-спасательных командах, оказание помощи пострадавшим и др. пассивное участие является опосредованным и может проявляться в виде предоставления гражданами при необходимости различных ресурсов: информации, медикаментов, транспорта и т.д.

5. Поскольку гражданская оборона направлена на защиту населения не только в случае вооруженных конфликтов, но и при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, необходимо отметить также права и обязанности граждан,

указанные в главе IV Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (с изменениями на 27 июля 2010 г.).

Глава IV. РУКОВОДСТВО ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНОЙ

Статья 11. Руководство гражданской обороной

Комментарий к статье 11

1. Комментируемая статья определяет **субъектов руководства** гражданской обороной в Российской Федерации. Под **руководством** можно понимать направляющую, организующую и регулирующую деятельность органа управления или конкретных, уполномоченных лиц. Соответственно, термин "руководство" можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле под руководством понимается именно направляющая, планирующая, контролирующая и организующая деятельность, то есть система действий. В узком смысле руководство - это конкретный орган или лицо, обладающее соответствующими полномочиями, то есть субъект.

2. **Руководство гражданской обороной** отнесено комментируемым Законом к полномочиям **Правительства РФ**. Данное полномочие Правительства обеспечивается его особым статусом в системе органов государственной власти. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями на 22 июля 2010 г.) Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. В системе органов исполнительной власти действует принцип единой вертикали власти.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Отношения Правительства Российской Федерации и федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти строятся на основе власти - подчинения. Правительство может ставить подчиненным органам задачи, за выполнение которых последние будут нести ответственность перед Правительством. Правительство Российской Федерации утверждает планы работы и прогнозные показатели деятельности федеральных министерств, а также иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми оно осуществляет. Правительство устанавливает необходимую для исполнения порученных задач штатную численность федеральных государственных служащих в пределах общей штатной численности федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации.

Поскольку федеральные органы исполнительной власти подчинены, подконтрольны и подотчетны Правительству, то Правительство РФ имеет право **отменять или приостанавливать действие нормативных актов**, принятых любым федеральным органом исполнительной власти (например, в случае несоответствия этих актов Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, указам Президента и постановлениям Правительства; принятия федеральным органом

исполнительной власти, нормативного акта по вопросам, не относящимся к его компетенции, и т.д.).

Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

В области руководства гражданской обороной Правительство формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий, обеспечивает выполнение государственных целевых программ, а также непосредственно руководит гражданской обороной. Подробно регламентированы функции Правительства, входящие в руководство гражданской обороной, в ст. 6 комментируемого Закона.

3. Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ в комментируемую статью был добавлен пп. 1.1, регламентирующий порядок определения **федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную политику в области гражданской обороны.**

Под **государственной политикой в области гражданской обороны** можно понимать деятельность государства в лице его уполномоченных органов по обеспечению функционирования и развития системы гражданской обороны.

Соответствующие полномочия данному органу своим указом должен придавать Президент Российской Федерации. 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" (с изменениями от 14 мая 2010 г.) было определено, что Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Указом определена система органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и структура Министерства. В утвержденном данным Указом Положении определены основные задачи, функции и полномочия МЧС, подробно рассмотрены вопросы организации деятельности МЧС.

4. Часть 2 комментируемой статьи определяет лиц, полномочных осуществлять руководство гражданской обороной в федеральных органах исполнительной власти. В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. **Руководство гражданской обороной в них осуществляют их руководители:** соответственно федеральные министры (в министерствах), директора (руководители) (в службах и агентствах).

Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на

должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

5. Часть 3 комментируемой статьи наделяет полномочиями руководства в области гражданской обороны на территории субъекта Федерации и муниципального образования, соответственно, руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации и руководителя органа местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями на 28 сентября 2010 г.), гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Если в субъекте Федерации действует двухпалатный представительный орган, то избрание высшего должностного лица субъекта РФ должно проводиться на совместном заседании палат.

Кандидатуру высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предлагает Президент РФ из числа лиц, предложенных политической партией, которая в представительном органе субъекта РФ имеет большинство депутатских мандатов, либо из числа лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров.

Порядок рассмотрения и утверждения кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) закреплен в абзацах 4 - 9 п. 2 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями на 28 сентября 2010 г.).

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации** с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации.

Как правило, глава органов исполнительной власти субъекта Федерации именуется президент субъекта Федерации (в республиках) или губернатор. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге главой органа исполнительной власти субъекта Федерации является мэр города.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями на 28 сентября 2010 г.) **глава муниципального образования** является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

6. Последняя часть комментируемой статьи закрепляет персональную ответственность руководителей федеральных органов исполнительной власти,

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций за надлежащее проведение мероприятий по гражданской обороне.

Специфика данного вида ответственности заключается в ее повышенном объеме, поскольку, мало того, что последствия халатности или умышленного пренебрежения своими обязанностями руководителем федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Федерации или организации отрицательно сказываются за пределами его должности, но эти последствия могут нести реальную опасность для жизни и здоровья населения, экологии, функционирования экономики региона и безопасности окружающих. Персональная характеристика ответственности означает, что за проведение мероприятий в области гражданской обороны органом или организацией отвечает лично руководитель. Особенностью данной ответственности является то, что санкция может выражаться в освобождении от должности, отрешении от должности.

Федеральные министры могут быть освобождены от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Ответственность руководителя органа исполнительной власти субъекта Федерации может выражаться в отрешении его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Применение служебной ответственности к указанным в статье субъектам не исключает возложения на них иных видов ответственности за совершение нарушений (уголовной, административной, материальной).

Статья 12. Органы, осуществляющие управление гражданской обороной

Комментарий к статье 12

1. Статья 12 комментируемого Закона определяет **органы, уполномоченные на управление гражданской обороной.** **Управление** в данном контексте как функция государственного органа представляет собой упорядоченное целенаправленное воздействие, направленное на организацию выполнения функций органов в области гражданской обороны, поддержание в постоянной готовности сил и средств гражданской обороны.

Основными компонентами управления как функции государственных органов выступают оперативный сбор, обработка и оценка данных об обстановке; принятие (уточнение) решений в области гражданской обороны; доведение задач до подчиненных и контроль исполнения; организация и поддержание взаимодействия между различными органами по реализации их полномочий в области гражданской обороны; всестороннее обеспечение проводимых мероприятий (материальное, техническое, правовое, организационное и т.д.), подготовка формирований гражданской обороны к предстоящим действиям; организация и поддержание непрерывной и устойчивой связи в ходе ведения гражданской обороны; постоянный контроль за готовностью органов и сил к выполнению поставленных перед ними задач и т.д.

В современных условиях к управлению предъявляются **требования** высокой постоянной готовности всей системы управления, твердости в реализации принятых решений, гибкости управления (оперативного реагирования, изменения планов

деятельности в ответ на изменившиеся условия), непрерывности, высокого качества и оперативности в работе, скрытности.

Суть **высокой постоянной готовности** заключается в том, чтобы вся система управления буквально с первых минут после получения сигналов тревоги смогла обеспечить успешное выполнение задач в любой сложной обстановке.

Непрерывность управления означает постоянное получение и обновление информации органом управления, возможность своевременно доводить свои решения до подчиненных и влиять на ход их действий, невзирая на осложнение внешних условий.

Оперативность управления - это возможность своевременного реагирования на любые изменения обстановки и условий решения поставленных задач, сокращение времени на принятие решения (без ущерба качеству решения) и доведения его до подчиненных.

Гибкость управления означает возможность оперативного внесения необходимых коррективов в ранее принятое решение или даже отказ от него, если оно перестало отвечать изменившимся условиям обстановки, а также умелое маневрирование различными способами действий, инициативность и творческий подход органов управления.

Скрытность управления гражданской обороной подразумевает сохранение информации, необходимой для управления, в тайне от противника, использование защищенных каналов связи, сохранение в тайне сведений в области гражданской обороны, составляющих государственную и служебную тайну.

2. Комментируемая статья выделяет **5 групп субъектов**, полномочных осуществлять управление в области гражданской обороны:

- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- территориальные органы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - региональные центры;

- территориальные органы - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;

- специальные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти;

- структурные подразделения или работники организаций.

3. Согласно Положению 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) (с изм. от 14 мая 2010 г.) **МЧС России** осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

4. Территориальные органы МЧС - региональные центры действуют на основании 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 (утв. Приказом МЧС РФ от 1 октября 2004 г. N 458, с изм. на 30 марта 2010 г.).

Целевое предназначение данных региональных центров - осуществление задач и функций в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на территориях соответствующих субъектов РФ.

Региональный центр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий **входит в систему МЧС России** и создается, реорганизуется, ликвидируется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Структура и штатное расписание регионального центра МЧС России утверждаются Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Комментируемый Закон определяет **3 группы служащих регионального центра МЧС**: военнослужащие спасательных воинских формирований МЧС, лица начальствующего состава федеральной противопожарной службы и гражданский персонал (государственные гражданские служащие). Только из числа указанных лиц может быть назначен руководитель регионального центра.

Однако в законодательстве до внесения последних изменений 27 июля 2010 г. была допущена существенная коллизия. Комментируемым Законом полномочия по назначению руководителей территориальных органов - региональных центров МЧС были закреплены за руководителем федерального органа, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, то есть за Министром МЧС. Между тем, согласно п. 12 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 (утв. Приказом МЧС РФ от 1 октября 2004 г. N 458, с изм. на 30 марта 2010 г.), региональный центр МЧС России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра. Поскольку на практике руководители региональных центров МЧС назначаются Президентом РФ, можно отметить неточность формулировки нормы комментируемого Закона. Полномочия непосредственного назначения должностного лица все же существенно отличаются от представления кандидатур Президенту для назначения на должность. Поэтому в комментируемую норму ФЗ от 27 июля 2010 г. N 223-ФЗ была внесена оговорка, вступающая в силу с 1 января 2011 г., о том, что руководитель федерального органа, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, назначает на должность руководителей территориальных органов, за исключением лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации.

Начальнику регионального центра МЧС России подчинены соединения, подразделения ГПС, поисково-спасательные подразделения, иные подразделения и организации МЧС России, непосредственно подчиненные региональному центру МЧС России, а также главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации в пределах полномочий регионального центра МЧС России.

5. Органы, уполномоченные решать задачи гражданской обороны по субъекту Федерации, функционируют в соответствии с Положением о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации (утв. Приказом МЧС РФ от 6 августа 2004 г. N 372, с изм. от 8 сентября 2008 г.). Территориальный орган Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - орган, специально уполномоченный решать задачи в области гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, предназначается для осуществления 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 территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Полное наименование территориального органа МЧС России - органа, специально уполномоченного решать задачи в области гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации, "Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъекту Российской Федерации".

Общее руководство деятельностью Главного управления МЧС России в пределах полномочий, установленных МЧС России, осуществляет в установленном порядке региональный центр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Положение подробно рассматривает основные задачи, функции, полномочия Главного управления МЧС России. Кроме того, в Положении закреплены основные вопросы организации деятельности Главного управления.

Главное управление МЧС России возглавляет начальник Главного управления МЧС России.

Начальник Главного управления назначается на должность и освобождается от должности в установленном законодательством Российской Федерации порядке, аналогично начальнику регионального центра МЧС России.

6. Поскольку Главное управление МЧС по субъекту Федерации создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; входит в систему МЧС России и подчиняется Министру Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, следует признать неправомерными попытки некоторых субъектов Федерации создать самостоятельные органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Так, например, в Нижегородской области согласно ч. 7 ст. 4 Закона Нижегородской области N 17-3 от 04.01.1996 "О защите населения и территорий Нижегородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (в редакции Закона Нижегородской области N 3172-3 от 31.12.2004) в структуре органов исполнительной власти Нижегородской области и органами местного самоуправления были созданы органы управления, уполномоченные на решение задач по защите населения и территорий Нижегородской области от чрезвычайных ситуаций. Прокурором Нижегородской области данная норма Областного закона была обжалована. Решением Нижегородского областного суда от 29 августа 2005 г., оставленным без изменений кассационной инстанцией, положения Областного закона были признаны недействующими. Судом сделан обоснованный вывод о том, что органы государственной власти субъекта, в данном случае Нижегородской области, полномочиями по созданию постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, не наделены <12>. Территориальные органы МЧС входят в единую систему МЧС. Они создаются, реорганизируются, ликвидируются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Субъекты РФ не имеют права создавать территориальные органы МЧС, не входящие в его систему.

<12> Подробнее см.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 ноября 2005 г. N 9-Г05-17. К аналогичному выводу Верховный Суд пришел и в Определении СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 ноября 2005 г. N 36-Г05-1.

7. В федеральных органах исполнительной власти управление гражданской обороной осуществляют специально созданные структурные подразделения органа. Как правило, они именуются штабы по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, комиссии по чрезвычайным ситуациям, службы ГО и ЧС, уполномоченные по делам ГО и ЧС, департаменты и т.д.

8. В организациях управление в области гражданской обороны осуществляют специальные лица или структурные подразделения. Данные подразделения образуются в организациях в соответствии с Положением о создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1999 г. N 782) (с изменениями от 1 февраля 2005 г.). Приказом МЧС РФ от 31 июля 2006 г. N 440 утверждено Примерное положение об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций. Данное Положение определяет предназначение, основные задачи, права и численность структурных подразделений (работников), специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны.

Руководители структурных подразделений (работники) по гражданской обороне подчиняются непосредственно руководителям соответствующих организаций.

Примерные нормы численности работников структурных подразделений по гражданской обороне организаций определены в п. 4 Положения о создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1999 г. N 782, с изменениями от 2 декабря 2004 г.). Кроме того, в Положении, утвержденном Приказом МЧС N 440, определены нормы численности работников в структурном подразделении или отдельных работников по гражданской обороне в составе других подразделений исполнительного органа (органа управления) организации в организациях, имеющих зависимые или дочерние хозяйственные общества, а также в организациях сферы образования.

Статья 13. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области гражданской обороны

Комментарий к статье 13

1. Комментируемая статья определяет **функции федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны.** Как уже указывалось, таким органом является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Основы правового статуса данного органа закреплены в Положении 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, с изм. от 14 мая 2010 г.).

2. Данная статья относит к функциям МЧС **нормотворчество, специальные, разрешительные, надзорные и контрольные функции в области гражданской обороны.**

3. Функцию **нормотворчества** МЧС РФ осуществляет путем принятия различных документов по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах.

Подробный список принимаемых МЧС нормативных документов предусматривает пп. 2 п. 8 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

4. Специальные функции МЧС - это особые функции Министерства в области гражданской обороны, осуществляемые в соответствии с комментируемым Законом, иными федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в области гражданской обороны. Достаточно подробно специальные функции МЧС предусмотрены в п. 8 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

5. Разрешительные функции МЧС связаны с проверкой соответствия установленным требованиям и выдачей соответствующих документов на определенную деятельность.

Из **разрешительных функций МЧС** можно назвать:

- проведение в установленном порядке аттестации аварийно-спасательных служб, пожарно-спасательных, аварийно-спасательных формирований и спасателей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- подготовка в пределах своей компетенции заключений по результатам рассмотрения деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов и другие.

6. Контроль представляет собой одну из функций в деятельности любого государственного органа. Среди **контрольных функций** выделяются:

- методическое руководство и контроль при решении вопросов по обучению 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;

- контроль над созданием локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов;

- методическое руководство созданием и обеспечением готовности сил и средств гражданской обороны в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и организациях, а также контроль в этой области;

- методическое руководство созданием и поддержанием в готовности убежищ и иных объектов гражданской обороны, организацией радиационной, химической, биологической и медицинской защиты населения, а также контроль в этой области;

- 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;

- проверка готовности федеральных органов исполнительной власти к осуществлению мероприятий гражданской обороны;

- проверка готовности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к осуществлению мероприятий гражданской обороны и мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и др.

7. Государственный надзор в области гражданской обороны осуществляется в целях проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны.

Государственный надзор в области гражданской обороны осуществляют структурные подразделения центрального аппарата и территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, специально уполномоченные на решение задач в области гражданской обороны. В качестве наиболее важных

надзорных функций Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий называет:

- надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований по гражданской обороне и пожарной безопасности (за исключением пожарного надзора на подземных объектах и при ведении взрывных работ), а также по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в пределах своих полномочий;

- надзор во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок, а также руководство деятельностью Государственной инспекции по маломерным судам.

Кроме того, вопросы государственного надзора в области гражданской обороны раскрыты в Положении о государственном надзоре в области гражданской обороны (утв. Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. N 305, с изменениями от 21 апреля 2010 г.). В Положении регламентирован порядок осуществления государственного надзора в области гражданской обороны, права и обязанности должностных лиц, осуществляющих надзор. Решения и требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор в области гражданской обороны, по вопросам, относящимся к их компетенции, обязательны соответственно для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, а также должностных лиц и граждан.

Статья 14. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Глава V. СИЛЫ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Статья 15. Силы гражданской обороны

Комментарий к статье 15

1. Комментируемая статья определяет **силы гражданской обороны**, то есть те подразделения и формирования, которые предназначены для проведения 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, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. К числу таких формирований Закон относит:

- спасательные воинские формирования;
- подразделения федеральной противопожарной службы;
- аварийно-спасательные формирования;
- спасательные службы;
- специальные формирования, создаваемые на военное время.

Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. N 924 "О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" (с изменениями на 23 декабря 2004 г.) предусматривает более объемный перечень сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, подразделяя их на 2 категории:

- **силы и средства наблюдения и контроля;**
- **силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций.**

При этом к первой категории относятся силы и средства:

- служб (учреждений) и организаций федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, за обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях и анализ воздействия вредных факторов на здоровье населения;

- формирований государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации Министерства здравоохранения Российской Федерации;

- ветеринарной службы Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации;

- служб (учреждений) наблюдения и лабораторного контроля за качеством пищевого сырья и продуктов питания Комитета Российской Федерации по торговле и Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации;

- геофизической службы Российской академии наук, оперативных групп постоянной готовности Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и подразделений Министерства Российской Федерации по атомной энергии;

- учреждений сети наблюдения и лабораторного контроля гражданской обороны.

Силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций представлены в составе:

- военизированных и невоенизированных противопожарных, поисковых, аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных, восстановительных и аварийно-технических формирований федеральных органов исполнительной власти;

- формирований и учреждений Всероссийской службы медицины катастроф;

- формирований ветеринарной службы и службы защиты растений Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации;

- военизированных служб по активному воздействию на гидрометеорологические процессы Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- формирований гражданской обороны Российской Федерации территориального, местного и объектового уровней;

- специально подготовленных сил и средств войск гражданской обороны Российской Федерации, других войск и воинских формирований, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- аварийно-технических центров Министерства Российской Федерации по атомной энергии;

- служб поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов гражданской авиации Федеральной авиационной службы России;

- восстановительных и пожарных поездов Министерства путей сообщения Российской Федерации;

- аварийно-спасательных служб и формирований Федеральной службы морского флота России (включая Государственный морской спасательно-координационный центр и спасательно-координационные центры), Федеральной службы речного флота России, других федеральных органов исполнительной власти.

Однако следует учитывать, что рассматриваемое Постановление было принято до внесения последних изменений в комментируемый Закон. Следовательно, вместо войск гражданской обороны с 1 января 2011 г. будут действовать спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны. Кроме того, в систему сил гражданской обороны в военное время входят специальные формирования, создаваемые на военное время в целях решения задач в области гражданской обороны.

2. До 1 января 2011 года в решении задач в области гражданской обороны должны принимать участие войска гражданской обороны. Однако в настоящее время идет процесс реорганизации войск гражданской обороны в спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в

области гражданской обороны. С 1 января 2011 г. вступают в силу изменения в комментируемый Закон, внесенные Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 223-ФЗ. Между тем соответствующие изменения в Положение о войсках гражданской обороны или принятие отдельного нормативного акта, регулирующего деятельность спасательных воинских формирований, на настоящий момент подготовлены не были. Представляется, что необходимо принятие соответствующего указа Президента, определяющего задачи спасательных воинских формирований, порядок их применения, вопросы организации их деятельности, вопросы комплектования и подготовки, а также материального и технического обеспечения спасательных воинских формирований. На настоящий момент регламентация деятельности спасательных воинских формирований содержится только в ст. 16 комментируемого Закона.

3. Подразделения Федеральной противопожарной службы действуют на основании Положения о Федеральной противопожарной службе (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. N 385) (с изменениями от 29 декабря 2009 г.). Сама Федеральная противопожарная служба входит в Государственную противопожарную службу и является составной частью системы МЧС. В составе Федеральной противопожарной службы выделяются 9 видов структурных подразделений: подразделения центрального аппарата МЧС; подразделения региональных центров МЧС и органов, уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации; органы государственного пожарного надзора; объектовые подразделения (создаваемые в организациях); специальные и воинские подразделения (создаются в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, а также в особо важных и режимных организациях); территориальные подразделения (созданные в населенных пунктах); договорные подразделения (обслуживающие организации на договорной основе); подразделения обеспечения деятельности Федеральной противопожарной службы; научно-исследовательские и образовательные учреждения. Федеральная противопожарная служба наделена достаточно большим кругом полномочий по решению вопросов пожарной безопасности, пожарного надзора, технического обеспечения и подготовки соответствующих специалистов.

4. **Аварийно-спасательное формирование**, согласно Федеральному закону от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (с изменениями на 25 ноября 2009 г.), - это самостоятельная или входящая в состав аварийно-спасательной службы структура, предназначенная для проведения аварийно-спасательных работ, основу которой составляют подразделения спасателей, оснащенные специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами.

Аварийно-спасательная служба - это совокупность органов управления, сил и средств, предназначенных для решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, функционально объединенных в единую систему, основу которой составляют аварийно-спасательные формирования.

5. К спасательным службам можно отнести также поисково-спасательные службы, противопожарно-спасательные службы, спасательная служба Российского Красного Креста и др.

6. Комментируемая статья в новой редакции предусматривает создание в военное время специальных формирований, предназначенных для решения задач, предусмотренных ст. 2 Закона "О гражданской обороне". В первую очередь к подобным формированиям можно отнести специализированные медицинские, спасательные, разведывательные формирования и т.д.

7. Часть 2 комментируемой статьи определяет **возможность привлечения к решению задач в области гражданской обороны Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований**. Статья содержит отсылочную норму, указывающую на

регламентацию данных положений иным отечественным законодательством. Непосредственно порядок привлечения Вооруженных Сил для решения задач гражданской обороны законодательно регламентируется указом Президента.

Привлечение войск для ликвидации чрезвычайных обстоятельств регламентирует гл. 10 Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495). Войска могут привлекаться как для обеспечения режима чрезвычайного положения, так и для участия в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемых без введения чрезвычайного положения.

Для участия в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемых без введения чрезвычайного положения, воинские части гарнизона привлекаются приказом (распоряжением) командующего войсками военного округа согласно плану взаимодействия военного округа с территориальными органами МЧС и плану действий органов военного управления и войск округа по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В экстренной ситуации специально подготовленные воинские части (подразделения) могут также быть привлечены решением начальника гарнизона (командира соединения, воинской части) согласно плану мероприятий по выполнению задач гарнизонной службы с уведомлением командующего войсками военного округа *postfactum*.

Задачу выделенным воинским частям (подразделениям) ставит начальник гарнизона (командир соединения, воинской части).

В отличие от ранее действующего Устава, согласно Уставу гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495), о прибытии к месту назначения командир воинской части (подразделения) немедленно докладывает старшему воинскому начальнику в зоне чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера или руководителю ликвидации чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера и по его указанию организует выполнение поставленной задачи.

Выделенные воинские части (подразделения) не могут быть переданы в подчинение органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления.

К другим войскам и воинским формированиям относятся пограничные войска, внутренние войска, войска Федеральной службы безопасности, войска Спецсвязи России, военизированные горноспасательные части и т.д.

8. Последняя часть комментируемой статьи определяет **порядок привлечения аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований** для решения задач в области гражданской обороны. **Основными задачами** аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, которые, согласно ст. 6 Федерального закона от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (с изм. от 25 ноября 2009 г.), в обязательном порядке возлагаются на них, 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.

Кроме того, на аварийно-спасательные службы и формирования могут возлагаться дополнительные задачи.

Аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования могут создаваться как на **постоянной штатной основе** (профессиональные аварийно-спасательные службы, профессиональные аварийно-спасательные формирования); на

нештатной основе (нештатные аварийно-спасательные формирования); так и на **общественных началах** - общественные аварийно-спасательные формирования.

Профессиональные аварийно-спасательные службы, профессиональные аварийно-спасательные формирования создаются:

- в федеральных органах исполнительной власти - решениями Правительства Российской Федерации по представлениям соответствующих министерств, ведомств и организаций Российской Федерации, согласованным с федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

- в субъектах Российской Федерации - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- в организациях, занимающихся одним или несколькими видами деятельности, при осуществлении которых законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное наличие у организаций собственных аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, - руководством организаций по согласованию с органами управления при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- в органах местного самоуправления - по решению органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Кроме того, Постановление Правительства РФ от 28 июня 2001 г. N 486 "О совершенствовании деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах" предусматривает создание профессиональной аварийно-спасательной службы по проведению подводных работ специального назначения по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации.

Нештатные аварийно-спасательные формирования создаются организациями в добровольном или обязательном порядке. В обязательном порядке нештатные аварийно-спасательные службы создаются в случаях, предусмотренных законодательством. В добровольном порядке создание подобных формирований осуществляется приказом руководства организаций.

Общественные аварийно-спасательные формирования создаются общественными объединениями, уставными задачами которых является участие в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Статья 13 Федерального закона от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (с изм. от 25 ноября 2009 г.) определяет основания и порядок привлечения аварийно-спасательных служб к ликвидации чрезвычайных ситуаций. При этом статья допускает привлечение аварийно-спасательных служб и профессиональных аварийно-спасательных формирований к ликвидации чрезвычайных ситуаций, не только на территории Российской Федерации, но и по решению Правительства Российской Федерации на основе международных договоров Российской Федерации.

Статья 16. Основы деятельности спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны

1. Комментируемая статья в новой редакции определяет статус и основы деятельности спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны. В данные формирования к 1 января 2011 г. должны быть реорганизованы войска гражданской обороны. Спасательные воинские формирования МЧС будут предназначены для оперативного реагирования на возникающие чрезвычайные ситуации. Планируется создание 9 спасательных воинских формирований. Из них 2 создаются в Москве и 7 в региональных центрах МЧС. В статье рассматриваются вопросы обеспечения войск специальной техникой и оружием; документами, удостоверяющими статус военнослужащего спасательных воинских формирований МЧС; порядок прохождения военнослужащими службы в спасательных воинских формированиях МЧС; основы правового статуса, комплектования, социальной защиты, финансирования спасательных воинских формирований МЧС; оснований для начала деятельности формирований.

2. Первая часть комментируемой статьи конкретизирует **вопросы обеспечения спасательных воинских формирований МЧС вооружением и специальной техникой**. Из вооружения войска гражданской обороны обеспечиваются **холодным оружием и боевым ручным стрелковым оружием**. Согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" (с изменениями на 31 мая 2010 г.), **холодное оружие** представляет собой оружие, предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте с объектом поражения. Как правило, в обеспечение войсковых соединений входит боевое короткоклинковое холодное оружие с прямым клинком, колюще-режущего принципа действия с коротким клинком и рукоятью, то есть военные ножи, состоящие на вооружении армейских подразделений как табельное оружие, как правило, длиной 150 - 200 мм и толщиной 4 мм и более. Кроме того, на вооружении армейских подразделений состоят так называемые штык-ножи к автоматам Калашникова. К боевому ручному стрелковому и **холодному оружию** относится оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на вооружение соответствующих государственных органов.

Образцы боевого ручного стрелкового оружия и патронов к нему, конструктивные параметры которых относительно уже принятых на вооружение аналогов не увеличивают их поражающую силу, а также холодное оружие принимаются на вооружение руководителями государственных военизированных организаций в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

К специальной технике относится техника, предназначенная для решения задач в области гражданской обороны (например, пожарная техника и т.д.).

Специальным воинским формированиям МЧС будет придано новейшее оборудование связи, поисковые средства.

3. Вторая часть статьи определяет, что **документом, удостоверяющим личность военнослужащего спасательных воинских формирований МЧС и подтверждающим его статус, является удостоверение личности, и закрепляет обязанность выдачи данного документа**. Кроме того, военнослужащим спасательных воинских формирований могут выдаваться международные отличительные знаки гражданской обороны.

Согласно ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (с изменениями от 22 июля 2010 г.), военнослужащим выдаются документы, удостоверяющие их личность и гражданство, а также документы, удостоверяющие личность и правовое положение военнослужащих.

Порядок выдачи военнослужащим указанных документов и финансирования мероприятий, связанных с их выдачей, определяется Правительством Российской Федерации. Данный порядок регламентирован в Положении об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. N 91, с изм. от 27 ноября 2006 г.).

Основным документом, удостоверяющим личность и правовой статус военнослужащего (в частности, военнослужащего спасательных воинских формирований МЧС), является удостоверение личности военнослужащего Российской Федерации.

Удостоверение выдается военнослужащим из состава офицеров, прапорщиков и мичманов в индивидуальном порядке под роспись в документе по учету бланков удостоверения на период пребывания военнослужащего на военной службе.

Бланк удостоверения изготавливается по единому образцу для всех федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, и оформляется на русском языке.

В удостоверении фиксируется следующая информация: фамилия, имя, отчество военнослужащего, дата рождения, личный номер, присвоенные воинские звания и занимаемые воинские должности.

В бланке удостоверения предусматриваются дополнительные графы, содержащие сведения о ношении личного оружия, перерегистрации удостоверения, а также особые отметки (о прохождении дактилоскопической регистрации, группе крови и т.д.).

Использование **международных отличительных знаков** гражданской обороны основано на Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от (8 июня 1977 г. принят Дипломатической конференцией по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов). Каждая сторона, находящаяся в конфликте, стремится принять меры к тому, чтобы ее организации гражданской обороны, их персонал, здания и материальная часть могли быть опознаны в то время, когда они исключительно предназначены для выполнения задач по гражданской обороне. Следует таким же образом обеспечить опознаваемость убежищ, предназначенных для гражданского населения.

Международным отличительным знаком гражданской обороны является **равносторонний голубой треугольник на оранжевом фоне**, когда он используется для защиты организаций гражданской обороны, их персонала, зданий и материальной части, а также гражданских убежищ.

Кроме того, помимо указанного отличительного знака, противники могут договориться об использовании отличительных сигнальных знаков в целях опознавания гражданской обороны.

4. Комментируемый Закон не ограничивает прохождение службы военнослужащими спасательных воинских формирований МЧС только воинскими должностями. При этом по общему правилу, закрепленному в Федеральном законе от 28.03.1998 N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" (с изм. от 09.03.2010), военнослужащий проходит военную службу на воинской должности. Единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами I ранга в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, утверждены Президентом Российской Федерации в Указе Президента РФ от 16.09.1999 N 1237 (в ред. от 29.11.2009) "Вопросы прохождения военной службы" (вместе с Положением о порядке прохождения военной службы).

Перечни иных воинских должностей в воинских формированиях МЧС должны быть утверждены Министром МЧС.

При этом назначение офицеров на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, осуществляется только указами Президента Российской Федерации. На воинские должности в спасательных воинских формированиях МЧС, для которых штатом предусмотрены воинские звания полковника, капитана I ранга, военнослужащих назначает Министр МЧС. Полномочия по назначению

военнослужащих спасательных воинских формирований на иные должности определяет Министр МЧС.

В рамках центрального аппарата органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, могут проходить службу не более **250 военнослужащих** (см. п. 1 ч. 4 Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" (с изменениями от 14 мая 2010 г.)).

5. Часть 4 комментируемой статьи закладывает правовые основы деятельности спасательных воинских формирований МЧС. Однако статья содержит отсылочную норму к иному законодательству. На настоящий момент в период реорганизации войск гражданской обороны в спасательные воинские формирования МЧС нормативного акта, регламентирующего вопросы деятельности данных формирований, их комплектования, социальной защиты и финансирования, не имеется. Представляется, что подобный нормативный акт должен быть принят еще до вступления в силу последних изменений в комментируемый Закон, то есть до 01.01.2011. На время до окончания реорганизации представляется возможным руководствоваться Положением о войсках гражданской обороны Российской Федерации (утв. **Указом** Президента РФ от 27 мая 1996 г. N 784, с изменениями на 8 мая 2005 г.).

6. Последняя часть комментируемой статьи определяет основания для начала действий спасательных воинских формирований МЧС.

Все основания можно разделить на основания, связанные с **военными действиями, и основания, возникающие в мирное время.**

К первой категории относятся:

- объявление состояния войны;
- фактическое начало военных действий;
- введение Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Относительно содержания данных категорий см. комментарий к ч. 3 ст. 4.

Основаниями деятельности войск гражданской обороны **в мирное время** являются:

- стихийные бедствия;
- эпидемии;
- эпизоотии;
- крупные аварии;
- катастрофы.

Дополнительными условиями являются: угроза здоровью населения и необходимость проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Стихийное бедствие - это не поддающееся воздействию человека событие разрушительного характера и приводящее к нарушению нормальной жизнедеятельности населения, гибели людей, повреждению и разрушению материальных ценностей, причиной которого являются **силы природы**. К стихийным бедствиям обычно относятся землетрясения, наводнения, селевые потоки, оползни, снежные заносы, извержения вулканов, обвалы, засухи. К таким бедствиям в ряде случаев могут быть отнесены также пожары, особенно массовые лесные и торфяные (например, произошедшие по всей территории России летом 2010 г.).

Некоторые авторы все стихийные бедствия подразделяют на группы геологического, метеорологического, гидрологического (гидрометеорологического) характера, а также природные пожары и массовые заболевания <13>. К **геологическим** стихийным бедствиям они относят землетрясения, извержения вулканов, оползни, сели, обвалы, снежные лавины. В рамках стихийных бедствий **метеорологического характера** называют: ураганы, бури, смерчи. К стихийным бедствиям **гидрологического характера** относят наводнения и цунами.

<13> Подробнее см.: Безопасность и защита населения в чрезвычайных ситуациях: Учебник для защиты населения / Под общ. ред. Г.Н. Кириллова. М.: Издательство НЦ ЭНАС, 2001.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изменениями на 28 сентября 2010 г.) упоминает **эпидемию** как инфекционные заболевания человека, представляющие опасность для окружающих, характеризующиеся тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения.

По определению Н.А. Лопашенко, **эпизоотия** - широкое распространение инфекционной или инвазионной (вызываемой животными паразитами) болезни животных, значительно превышающее уровень обычной заболеваемости на данной территории <14>.

<14> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / В.К. Дуюнов и др.; Отв. ред. Л.Л. Кругликов. Волтерс Клувер, 2005.

Можно также выделить **эпифитотии** - массовое поражение сельскохозяйственных растений инфекционными заболеваниями или резкое увеличение численности вредителей растений, что приводит к массовой гибели сельскохозяйственных культур.

В отечественном законодательстве определение термина "**авария**" содержится только в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (с изменениями на 27 июля 2010 г.). Данный Закон определяет **аварию** как разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. Однако, на наш взгляд, поскольку **аварии** возможны не только на опасных производственных объектах, данную категорию следует определять как **опасное техногенное происшествие** на любом предприятии, транспорте или на линиях коммуникации, представляющее угрозу жизни и здоровью людей, либо причинившее вред жизни и здоровью людей, либо приводящее к разрушению производственных помещений, повреждению или уничтожению оборудования, механизмов, транспортных средств, сырья и готовой продукции, а также к нарушению производственного процесса, причинению вреда окружающей природной среде. Соответственно, **крупная авария** - авария, характеризующаяся повышенным размером вреда здоровью людей, повышенным размером материального ущерба.

Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 22.0.05-94 "Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения" (принят Постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 г. N 362) именуется крупной аварией, как правило, с человеческими жертвами **катастрофой**.

Статья 17. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 18. Финансирование мероприятий по гражданской обороне и защите населения

Комментарий к статье 18

1. Комментируемая статья посвящена вопросам **финансирования гражданской обороны**. В статье рассматриваются **три уровня финансирования** системы гражданской

обороны: федеральный, региональный и местный. Соответственно, и **расходные обязательства** по финансированию в данной области "разнесены" на **три уровня**.

2. Бюджетный кодекс определяет **расходные обязательства** как обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда). При принятии бюджета на определенный год расходные обязательства трансформируются в **бюджетные обязательства** - расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год.

3. В структуру финансирования всех трех уровней входит **обеспечение мероприятий** по гражданской обороне соответствующего уровня. Спецификой **федерального уровня** финансирования является финансирование содержания войск гражданской обороны.

Дополнительную **специфику финансирования мероприятий по подготовке населения** в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусматривает Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (утв. Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. N 547) (с изменениями от 8 сентября 2010 г.). Финансирование подготовки руководителей, председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям и уполномоченных работников федеральных органов исполнительной власти, председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организации и проведения федеральными органами исполнительной власти учений и тренировок в области защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется в пределах средств, выделяемых на эти цели из федерального бюджета.

Финансирование содержания учебно-методических центров по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации, подготовки уполномоченных работников территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также проведения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации учений и тренировок осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Финансирование подготовки председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления, уполномоченных работников соответствующего звена территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, содержания курсов гражданской обороны муниципальных образований, подготовки неработающего населения, а также проведения органами местного самоуправления учений и тренировок осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Финансирование подготовки работающего населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, подготовки и аттестации формирований, а также проведения организациями учений и тренировок осуществляется за счет организаций.

4. По общему правилу **расходные обязательства** субъекта Российской Федерации и расходные обязательства муниципального образования **устанавливаются**, соответственно, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления **самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов** и источников покрытия дефицита соответствующего бюджета, однако Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2000 г. N 227 "О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне"

установлено, что расходы на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, понесенные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями независимо от формы собственности, возмещаются при включении этих мероприятий в состав государственного оборонного заказа за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Расходы, понесенные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, осуществляемых по заказу федеральных органов исполнительной власти, возмещаются этими органами в соответствии с условиями заключенных договоров (контрактов) за счет предусмотренных им на эти цели средств федерального бюджета и внебюджетных средств.

5. Следует, однако, учитывать, что бюджетные учреждения должны осуществлять свою деятельность и финансировать отдельные мероприятия, связанные с гражданской обороной, проводимые иными организациями (например, эксплуатационно-техническое обслуживание какого-либо оборудования), только в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств. При превышении данных лимитов возмещение понесенных расходов не может производиться за счет бюджетных средств на текущий год.

Так, например, по иску открытого акционерного общества "Артеком" к Главному управлению по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям по Архангельской области о взыскании 1 729 510 руб. 58 коп. задолженности по оплате услуг по эксплуатационно-техническому обслуживанию средств оповещения и связи, возникшей в связи с перерасходом бюджетных средств, кассационная инстанция приняла решение, что в соответствии с действующим бюджетным законодательством заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, производится в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств в структуре функциональной (ведомственной классификации расходов бюджета) и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Принятые бюджетными учреждениями обязательства, вытекающие из договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, сверх установленных им ассигнований, не подлежат оплате за счет средств данного бюджета на текущий год.

При этом необходимо отметить, что гражданское законодательство не предусматривает такого основания для отказа в иске, как отсутствие денежных средств у должника в обязательстве. Только в случае недостаточности у должника денежных средств требование может быть адресовано к субсидиарному должнику <15>.

<15> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-западного округа от 12 февраля 2002 г. N А05-7567/01-438/17.

6. В Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (с изменениями на 27 июля 2010 г.) указано, что резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Указанные резервы создаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Порядок создания и использования указанных резервов (резервных фондов) и порядок восполнения использованных средств этих резервов определяются соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

По нашему мнению, подобное положение следовало бы закрепить в качестве общего правила для всей гражданской обороны, а не только для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Статья 19. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области гражданской обороны

Комментарий к статье 19

1. Комментируемая статья закладывает **основы ответственности** субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений. Любая ответственность состоит в **претерпевании лицом определенных неблагоприятных последствий** нарушения правовых норм.

Ответственность строится на ряде **принципов**: законности, применения мер ответственности только за правонарушения, предусмотренные законом, неотвратимости, справедливости и целесообразности, равенства всех субъектов права.

Принцип **законности** означает, что привлечение виновного лица к ответственности возможно только в точном соответствии с требованиями закона, с соблюдением всех предусмотренных законом процедур, предоставлением нарушителю всего комплекса защитных субъективных прав. Законным может быть только привлечение к ответственности за **деяния, закрепленные в нормативных актах в качестве недопустимых**.

Неотвратимость ответственности означает неизбежность неблагоприятных последствий для нарушителей за совершенные ими противоправные деяния. М.В. Заднепровская вкладывает в понятие юридической ответственности два основных положения: во-первых, положение о том, что каждое правонарушение должно неминуемо влечь ответственность виновного лица, во-вторых, положение о том, что ни один невиновный не должен быть привлечен к ответственности <16>.

<16> См.: Заднепровская М.В. Законность и принципы юридической ответственности // Укрепление правовой основы - закономерность развития Советского государства. Куйбышев, 1990. С. 57.

Последнее положение прямо связано с принципом **справедливости**. Несправедливо привлечение невиновного к ответственности. Но также несправедливо привлечение виновного к излишне мягкой или излишне суровой мере ответственности. Как отмечала М.В. Заднепровская, "несоразмерность ответственности, не соответствующей пределам совершенного правонарушения, не только не укрепляет законность, но и не содействует достижению целей ответственности. Она вызывает протест нарушителя - если ответственность столь сурова, то воспринимается им как несправедливость или незаслуженная мера, или же протест общественности - если ответственность столь мягка, что фактически отождествляется с безответственностью" <17>. Каждый, нарушивший норму права, должен получить взыскание, соразмерное его нарушению. Юридическая ответственность по возможности всегда должна обеспечивать возмещение ущерба, причиненного правонарушением. Лицо несет ответственность лишь за свое собственное поведение (исключение - случай ответственности за чужую вину по гражданскому праву). За одно правонарушение возможно лишь одно юридическое наказание.

<17> Заднепровская М.В. Законность и принципы юридической ответственности // Укрепление правовой основы - закономерность развития Советского государства. Куйбышев, 1990. С. 57.

Под **целесообразностью** необходимо понимать учет при применении мер ответственности тяжести совершенного деяния, времени, прошедшего с его совершения, объема необходимых для исправления нарушителя мер, адекватности расходов и т.д. В литературе отмечаются следующие аспекты принципа целесообразности: если окажется, что правонарушитель способен исправиться под воздействием только общественных мер, штрафная санкция может и не применяться <18>; применение мер ответственности через длительный период после совершения правонарушения перестает быть целесообразным, так как не способно создать надлежащий эффект и не исключает отрицательной оценки - как проявления несправедливости <19>.

<18> См.: Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 174.

<19> См.: Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 50 - 58.

Принцип равенства всех субъектов права при возложении юридической ответственности непосредственно связан с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом. Не должно оказываться никаких предпочтений при реализации юридической ответственности в зависимости от пола, расы, социальной или национальной группы, исповедуемого вероисповедания. Не может быть освобожден от ответственности руководитель государственного или муниципального органа, иное должностное лицо, в связи с занимаемым им положением.

Выбор конкретного вида, меры и объема ответственности должен соответствовать преследуемым ей **целям**. В качестве целей юридической ответственности обычно называют: общую превенцию правонарушений, наказание нарушителя, воздействие на его сознание, большую или меньшую нравственную перестройку личности, формирование у человека, нарушившего закон, нормальных личностных установок, ориентированных на сочетание общественных и личных интересов <20>.

<20> См.: Базылев Б.Т. Ответственность в советском праве. Красноярск, 1977. С. 72.

2. Рассматриваемая норма непосредственно не предусматривает меры ответственности виновных лиц, а **отсылает к иному законодательству Российской Федерации**.

Субъектами ответственности, согласно комментируемой статье, являются должностные лица и граждане Российской Федерации. Думается, к рассматриваемой норме полностью применима характеристика должностного лица, данная в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса: должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Основанием ответственности выступает неисполнение обязанностей в области гражданской обороны.

Существует **пять видов ответственности**: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная. Все субъекты гражданской обороны могут быть привлечены к уголовной, административной или гражданской ответственности, а должностные лица - также и к дисциплинарной ответственности.

Правонарушение представляет собой деяние (действие или бездействие), нарушающее нормы права. Правонарушения можно подразделить на ряд видов:

преступления (уголовные правонарушения), административные правонарушения, гражданско-правовые и дисциплинарные проступки.

Преступлением, согласно ч. 1 ст. 14 УК РФ, признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Кодексом под угрозой наказания.

Административное правонарушение - это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

Под **дисциплинарным проступком** понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Гражданско-правовой проступок представляет собой причинение материального или морального ущерба посредством нарушения определенного правового установления или запрета, в результате чего возникает новое обязательственное правоотношение.

3. Уголовная ответственность наступает за совершение особо тяжелых правонарушений - преступлений. Наказания, предусмотренные за совершения уголовных преступлений в рассматриваемой сфере, более суровы, чем все остальные виды ответственности. **Субъектами** уголовной ответственности могут быть только физические лица (в отличие от других видов, где ответственность могут нести и юридические лица). Лицо должно быть вменяемым, достигшим определенного в Уголовном кодексе возраста. Уголовная ответственность наступает только по приговору суда. **Должностные лица** могут (в рассматриваемой сфере деятельности) быть привлечены к уголовной ответственности за такое преступление, как **халатность**, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба (ст. 293 УК). Субъективная сторона данного преступления характеризуется виной в форме неосторожности.

Военнослужащие войск гражданской обороны могут нести уголовную ответственность за совершение преступлений против военной службы, предусмотренных главой 33 Уголовного кодекса.

Кроме того, лица, ответственные за соблюдение законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть привлечены к ответственности за совершение преступлений, предусмотренных гл. 26 УК РФ.

Следует также отметить ответственность, предусмотренную ст. 237 УК РФ за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией.

4. Административная ответственность - одна из форм юридической ответственности граждан и должностных лиц за совершение ими административного правонарушения или административного проступка. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Особенностью административной ответственности является также то, что административное наказание может налагаться на нарушителя не только судом, но и должностными лицами различных органов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает 2 состава правонарушений, прямо связанных с рассматриваемой сферой деятельности.

Статья 20.6 предусматривает ответственность за 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 в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Часть 2 данной статьи указывает, что непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Статья 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях регламентирует ответственность **непосредственно за нарушение правил гражданской обороны**. Нарушение правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны либо правил использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда. Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов МЧС России, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 7 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

В связи с осуществлением органом, специально уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны, контрольных и надзорных функций, к составам административных правонарушений, косвенно затрагивающих сферу деятельности органов гражданской обороны, можно отнести:

- неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей (ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ);

- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ);

- непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ);

- непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7 КоАП РФ).

5. Дисциплинарной ответственностью является применение мер, предусмотренных трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, а также специальным законодательством.

Согласно ч. ч. 3 - 5 ст. 58 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изм. от 14.02.2010) (Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. N 31. Ст. 3215) при применении **дисциплинарного взыскания** учитываются тяжесть совершенного гражданским

служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Законом установлены определенные сроки привлечения к дисциплинарной ответственности: 6 месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - 2 года со дня совершения дисциплинарного проступка.

Дисциплинарная ответственность **военнослужащих** войск гражданской обороны наступает на основании Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495 "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации", с изменениями от 23 октября 2008 г.).

6. Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Это право предоставлено Конституцией Российской Федерации. Именно в возмещении вреда, причиненного действиями или бездействием должностных лиц и работников государственных органов и органов местного самоуправления, выражается **гражданско-правовая ответственность**.

Государственные органы, органы местного самоуправления несут ответственность не только за действия, нарушающие законы или иные нормативно-правовые акты, но и за **бездействие** - невыполнение органами и их должностными лицами их обязанностей, воздержание от тех действий, которые в соответствии с законодательством вменены в обязанность указанным органам и лицам. Для возложения ответственности на государственные и муниципальные органы и должностных лиц не имеет значения форма их вины (умысел или неосторожность). Наличие вины предполагается, и именно они должны доказать отсутствие своей вины, чтобы снять с себя ответственность.

Мерами гражданско-правовой ответственности являются: возмещение убытков, понесенных контрагентами, штрафные санкции, принуждение к исполнению обязательства, односторонняя реституция или изъятие незаконно полученного имущества и доходов в пользу государства.

Согласно ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата 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**). Ч. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 6, Пленума ВАС РФ N 8 от 01.07.1996 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" указывает, что при разрешении споров, связанных с возмещением убытков, причиненных гражданам и юридическим лицам нарушением их прав, необходимо иметь в виду, что в состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права (п. 2 ст. 15 ГК РФ). Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых могут быть представлены смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг; договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств, и т.п.

Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы. Гражданско-правовая ответственность наступает независимо от привлечения нарушителя к другим видам ответственности. Она носит **имущественный характер**.

При возмещении вреда, причиненного в результате противоправных действий или бездействия должностных лиц и иных работников государственных органов, органов местного самоуправления, ответственность наступает на основании требований ст. ст. 16, 1069, ч. 3 ст. 1081, § 2 главы 59 ГК РФ.

Согласно ст. 16 ГК, 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 Российской Федерации или муниципальным образованием**.

Аналогично, согласно ст. 1069 ГК, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно **казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования**. В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 Гражданского кодекса эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Указанное выше Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 6, Пленума ВАС РФ N 8 от 01.07.1996 также закрепляет, что в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что **ответчиком по такому делу должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект Российской Федерации или муниципальное образование (статья 16) в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа**.

Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием к отказу в принятии искового заявления либо к его возвращению без рассмотрения. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган.

При удовлетворении иска взыскание денежных сумм производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств - за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну (часть 12 Постановления).

Верховный Суд РФ в ходе обобщения судебной практики по гражданским делам указал, что при предъявлении исков к государству о возмещении вреда в соответствии со ст. ст. 1069 и 1070 ГК от имени казны Российской Федерации **в качестве ответчика должен выступать Минфин России**. Поскольку Минфин России в судах представляет казну Российской Федерации, судам в их решениях следует указывать, что сумма

возмещения взыскивается за счет казны Российской Федерации, а не за счет имущества и денежных средств, переданных Минфину России в оперативное управление как федеральному органу исполнительной власти (преамбула и п. 1 Обзора Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. N 10). В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.03.2001 N 1092/01 указывается, что согласно п. 10 ст. 158 Бюджетного кодекса от имени казны Российской Федерации по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, выступает главный распорядитель средств федерального бюджета по ведомственной принадлежности. Приказом Минфина РФ и Федерального казначейства от 25 августа 2006 г. N 114н/9н (с изм., внесенными Приказом Минфина РФ и Федерального казначейства от 24 ноября 2008 г. N 133н, 9н) организация и ведение работы по выступлению в судах от имени казны Российской Федерации возложена на руководителей управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (за исключением Управления Федерального казначейства по г. Москве).

По нашему мнению, поскольку при неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом своих обязанностей в области гражданской обороны могут быть нарушены права граждан, может быть причинен вред жизни и здоровью граждан, то возможно также, кроме возмещения прямых убытков и упущенной выгоды, возмещение **морального вреда**. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. N 10 "Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда" (с изменениями от 25 октября 1996 г., 15 января 1998 г., 6 февраля 2007 г.) под **моральным вредом** понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.) или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права гражданина. При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред (ст. 151 ГК). Компенсация морального вреда осуществляется в **денежной форме**. При определении размера компенсации вреда должны учитываться **требования разумности и справедливости**.

Статья 20. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 20

1. Согласно Федеральному закону от 14.06.1994 "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (в ред. от 22 октября 1999 г.) (Собрание законодательства РФ. 1994. N 8. Ст. 801; 1999. N 43. Ст. 5124) 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 (ст. 6). Федеральный закон, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, вступает в законную силу только после его официального опубликования. Несоблюдение этих требований не влечет за собой каких-

либо последствий и не может служить законным основанием для регулирования правовых взаимоотношений (ст. 15 Конституции РФ).

2. Статья 20 комментируемого Закона представляет собой как раз тот случай, когда **самим нормативным актом предусматривается порядок вступления его в силу со дня опубликования**. Федеральные законы должны быть опубликованы в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации. С момента его официального опубликования комментируемый Закон действует на всей территории Российской Федерации.

3. Текст комментируемого Федерального закона опубликован в "Российской газете" от 19 февраля 1998 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 16 февраля 1998 г. N 7, ст. 799.

4. Часть 2 комментируемой статьи содержит общее указание о **приведении иных нормативных актов в соответствие с комментируемым Федеральным законом**. Статья не конкретизирует ни перечень нормативных актов, подлежащих приведению в соответствие с комментируемым Законом, ни их юридическую силу, однако, поскольку, как для Конституции, так и для федеральных конституционных законов законодательством предусмотрен иной порядок внесения изменений, думается, что приведению в соответствие подлежат только иные федеральные законы и подзаконные нормативные акты.

5. Следует также отметить, что изменения, внесенные в комментируемый Закон Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 223-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", вступают в силу только с 1 января 2011 г.