

организаций, либо физических лиц, запрещено, а также меры ответственности за нарушение режима охраны тайны.

### **Литература**

1. Конвенция ООН против коррупции от 31 окт. 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.
2. Избиенова Т.А. Трудовые аспекты предотвращения коррупции на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2010. № 4.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
5. О противодействии коррупции: Федер. закон Рос. Федерации от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.
6. Об утверждении Положения о Комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Приказ МЧС России от 31 авг. 2010 г. № 409 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. 15 нояб. № 46.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
8. Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента Рос. Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.
9. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 16 февр. 2005 г. № 159 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 8. Ст. 629.

## **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ КРУПНОМАСШТАБНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**А.М. Сулейманов; А.М. Тесновец;**

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

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены некоторые актуальные юридические аспекты при ликвидации последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций.

*Ключевые слова:* чрезвычайная ситуация, катастрофа, стихийное бедствие, наводнение

### **LEGAL ASPECTS OF CONSEQUENCES LARGE-SCALE EMERGENCIES**

**A.M. Suleymanov; A.M. Tesnovech; A.V. Elmurzaev.**

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

This article discusses some topical legal issues in the aftermath of large-scale emergencies.

*Keywords:* emergency, disaster, disaster, flood

Основополагающим конституционным принципом, провозглашенным в Российской Федерации, является признание, соблюдение и защита человека, его прав и свобод. Реализация указанного принципа невозможна без законодательного закрепления системы безопасности государства, личности, общества. Именно это и предопределило необходимость разработки и принятия «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», в которой указывается, что «национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [1]. В условиях чрезвычайной ситуации увеличивается вероятность наступления неблагоприятных последствий для граждан. Следовательно, в условиях чрезвычайной ситуации, ее предотвращения и ликвидации необходимо с одной стороны обеспечение безопасности участников общественных отношений, и с другой – возмещение вреда, причиненного конституционным правам гражданина. Чрезвычайные ситуации существенно воздействуют на имущественные и связанные с ними неимущественные права граждан, находящиеся в пределах их зон. В широком смысле система правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях, представляет собой систему норм специального (чрезвычайного) законодательства, специальных юридических средств, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе защиты и восстановления конституционных прав граждан. Правовую базу специального (чрезвычайного) законодательства, представляют Конституция Российской Федерации, Федеральный Конституционный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ФКЗ РФ № 3-ФКЗ), Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ РФ № 68-ФЗ), Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии Национальной безопасности до 2020 г.», Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации и др.

При возникновении чрезвычайной ситуации в соответствии с ФЗ РФ № 68-ФЗ вводится режим чрезвычайной ситуации. Под правовым режимом, вводимым при возникновении чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, понимается законодательно обеспеченный, особый порядок деятельности государственных органов, общественных институтов, жизни населения, на установленный Законом срок, при котором перераспределяются полномочия органов власти, ограничиваются права и свободы человека и гражданина, возлагаются дополнительные обязанности на юридических лиц и граждан, и который определяется опасностью для общества и государства, связанной с кризисной ситуацией природного и техногенного характера.

При возникновении крупномасштабных чрезвычайных ситуаций особое значение приобретает необходимость разграничения понятий «чрезвычайное положение» и «чрезвычайная ситуация». Чрезвычайное положение и чрезвычайная ситуация являются взаимодополняющими понятиями, в которых объединены внешние и внутренние проявления деятельности государства по обеспечению безопасности граждан и конституционного строя в Российской Федерации. Внешнее проявление можно определить как правовую форму обеспечения, обеспечивающую введение чрезвычайного положения. Внутреннее проявление – есть организационно-правовая форма реализации деятельности государства, включающая в себя способы и методы защиты от ситуаций экстраординарного значения.

Введение чрезвычайного положения – мера исключительная и должна вводиться при исключительных обстоятельствах. Между тем нередко случаи, когда чрезвычайное положение объявляется при локальных стихийных бедствиях, не представляющих исключительной угрозы и не требующих существенного изменения полномочий органов

государственной власти и органов местного самоуправления, а также ограничения прав и свобод граждан и прав организаций.

Для введения, предусмотренных ФКЗ РФ № 3-ФКЗ, ограничений прав и свобод человека и гражданина необходимо или вносить соответствующие изменения в ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации, или исключать из указанного ФКЗ РФ положения об ограничении свободы передвижения, особом режиме въезда и выезда, введении комендантского часа, проверки документов граждан, их личном досмотре, досмотре вещей, жилища и транспортных средств, ограничении на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности и других мероприятиях, предусмотренных в ФКЗ РФ № 3-ФКЗ.

Авторы поддерживают предложения, выделить из ФКЗ РФ № 3-ФКЗ два самостоятельных нормативно-правовых акта: Федеральный Конституционный закон Российской Федерации «О чрезвычайном положении» и Федеральный Конституционный закон Российской Федерации «О чрезвычайной ситуации». Выделение двух законов способствовало бы более конкретному определению полномочий соответствующих органов в конкретных чрезвычайных ситуациях.

При этом при введении режима чрезвычайной ситуации очень часто возникает необходимость возмещения вреда, причиненного данной чрезвычайной ситуацией. Определение нормативной основы правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам в условиях чрезвычайной ситуации, является необходимым условием для упорядочивания данных отношений. Понятие вреда не является однозначным и строго определенным и до настоящего времени не нашло своего точного определения в юридической литературе. Этот термин применяется для определения последствий правонарушения, выразившихся в повреждении или уничтожении имущества потерпевшего. Его же употребляют при причинении увечья или смерти, даже в случаях, когда это не связано с утратой заработка или иных средств существования. Иногда этот термин используется для обозначения душевных, нравственных страданий и переживаний лица, и тогда говорят о моральном вреде. Во всех этих случаях имеются в виду те неблагоприятные, отрицательные последствия, которые наступают при нарушении или ущемлении принадлежащих потерпевшему имущественных или личных неимущественных прав и благ. В настоящее время отсутствуют единые подходы к возмещению ущерба от чрезвычайных ситуаций. Так, в 2008 г. было принято важное Постановление Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях [2]. В соответствии с ним, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации для ликвидации чрезвычайных ситуаций, не позднее одного месяца с даты возникновения чрезвычайной ситуации могут обращаться в Правительство Российской Федерации с просьбой о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайной ситуации.

Основанием для выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайной ситуации или для осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, является решение Правительства Российской Федерации, в котором указываются общая сумма выделяемых бюджетных ассигнований и их распределение по проводимым мероприятиям. Постановлением предусмотрено лишь выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда в целях осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями. Необходимо дополнить Постановление и другими положениями. В целях обеспечения защиты прав человека при

возникновении чрезвычайных ситуаций необходимо нормативное закрепление Постановлением Правительства Российской Федерации минимальных размеров выплат гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, а также норматива по выплате компенсации при причинении вреда жизни и здоровью граждан из федерального бюджета.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются резервы. Финансирование расходов по созданию, хранению, использованию и восполнению резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств федеральных органов исполнительной власти, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов, собственных средств предприятий, учреждений и организаций [2]. Организации всех форм собственности участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счет собственных средств в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [4].

Расходы на подготовку и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера финансируются бюджетными учреждениями в пределах их смет финансирования, а другими организациями в размерах, согласованных с органами, осуществляющими управление гражданской обороной, – путем отнесения указанных расходов на себестоимость продукции (работ, услуг) [4].

Частные организации участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счет собственных средств. Расходы на мероприятия по созданию материальных резервов организаций относятся на себестоимость их продукции. Для обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях необходимо установить минимальные лимиты материальных резервов субъектов частного права, эксплуатирующих особо опасные объекты. Минимальные лимиты должны зависеть от масштабов потенциальных чрезвычайных ситуаций, которые могут быть вызваны опасной деятельностью организаций. В связи с этим необходимо внести изменения в ст. 24 «Финансовое обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций» Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», дополнив ее п. 3. Для организаций, эксплуатирующих особо опасных объектов, устанавливаются минимальные лимиты материальных резервов. Минимальные лимиты зависят от масштабов потенциальных чрезвычайных ситуаций и определяются Правительством Российской Федерации [4].

В настоящее время существует необходимость в государственном масштабе решать вопросы координации и управления процессом страхования рисков чрезвычайных ситуаций и использования его преимуществ. Страхование рисков чрезвычайных ситуаций должно выступить как оптимальный финансовый инструмент аккумуляции и перераспределения средств, позволяющий направлять действительно крупные суммы на ликвидацию последствий катастроф и стихийных бедствий. На территории нашей страны, где расположены многочисленные объекты, представляющие серьезную опасность, страхование рисков чрезвычайных ситуаций может стать эффективной системой финансирования мероприятий по снижению вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций. Поэтому введение обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций является общественно-необходимым, поскольку последствия катастроф и стихийных бедствий затрагивают интересы большого числа предприятий и организаций, населения и государства в целом [6].

Страхование рисков чрезвычайных ситуаций представляет собой перспективное и эффективное средство создания благоприятных экономических условий для вовлечения в процесс обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях капиталов коммерческих структур, повышения надежности работы промышленных предприятий и создания дополнительных рабочих мест. Оно является надежным инструментом экономико-правового механизма снижения вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Создать механизм, одинаково работающий на всей территории России, прозрачный для всех, возможно только при условии принятия основополагающего законодательного акта, который регламентировал бы основные действия и процессы, связанные

со страхованием рисков чрезвычайных ситуаций. Механизм обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций позволит аккумулировать средства для целевого возмещения затрат на восстановление имущественной сферы, нарушенной чрезвычайной ситуацией, а также для проведения превентивных мероприятий, направленных на снижение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Но как уже отмечалось, страхование не решает всех проблем чрезвычайных ситуаций, а является лишь одним из механизмов, с помощью которого можно предпринять конкретные шаги для повышения безопасности в чрезвычайных ситуациях. Источниками для преодоления в масштабах государства чрезвычайных ситуаций могут быть:

- целевые средства государственного бюджета;
- ресурсы специально создаваемых государством резервных или иных фондов, направленных на реализацию государственных интересов в сфере обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях;
- ресурсы фондов и резервов, создаваемых хозяйствующими субъектами (самострахование);
- резервы страховых компаний в части, сформированной по страхованию от рисков чрезвычайных ситуаций.

Источниками для обеспечения интересов хозяйствующих субъектов по преодолению чрезвычайной ситуации, могут быть:

- средства самостоятельно сформированных резервов (самострахование);
- резервы, сформированные в обществах взаимного страхования;
- резервы коммерческих страховых компаний по обязательному страхованию рисков чрезвычайных ситуаций, а также резервы по добровольному страхованию этих субъектов;
- средства федерального, региональных или местных бюджетов при возникновении чрезвычайной ситуации и недостаточности средств вышеуказанных резервов.

Таким образом, в соответствии с вышеизложенной системой интересов различных субъектов в сфере страхования рисков чрезвычайных ситуаций, обязательное страхование рисков чрезвычайных ситуаций является одним из способов страховой защиты от чрезвычайных ситуаций. Подводя итог вышесказанному можно выделить следующие источники преодоления чрезвычайных ситуаций:

- средства федерального бюджета;
- средства региональных и местных бюджетов;
- средства резервов и фондов, самостоятельно создаваемых хозяйствующими субъектами (самострахование);
- участие хозяйствующих субъектов в обществах взаимного страхования;
- страховые взносы хозяйствующих субъектов и граждан в резервы коммерческих страховых компаний;
- личные сбережения граждан.

Применение страхования рисков чрезвычайных ситуаций позволит снизить нагрузку на все иные источники преодоления последствий чрезвычайных ситуаций. В современных экономических условиях создание и внедрение системы страхования рисков чрезвычайных ситуаций должно стать одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации.

Возможны различные формы и способы реализации страховой защиты от рисков чрезвычайных ситуаций, например, создание государственного фонда обязательного государственного страхования рисков чрезвычайных ситуаций, проведения страхования обществами взаимного страхования, страхование коммерческими организациями. Страхование рисков чрезвычайных ситуаций, построенное на обязательности и осуществляемое на основании ГК РФ позволит наиболее полно вовлечь в сферу страховой защиты все объекты, нуждающиеся в ней, а с другой стороны обеспечит максимальные усилия субъектов по предотвращению, а при возникновении чрезвычайных ситуаций уменьшению ущерба от них. Этому будет способствовать налаженный механизм контроля страховщика над

застрахованным риском, а также законодательно установленная возможность для страховщика осуществлять мероприятия по снижению застрахованного риска. Наличие такой юридической конструкции страхования рисков чрезвычайных ситуаций позволит в полной мере использовать возможности рыночной экономики.

Необходимость обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций обусловлена отсутствием действенных механизмов финансирования расходов по возмещению ущерба, наносимого чрезвычайными ситуациями, что приводит к неполной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций [7].

Механизм обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций позволит аккумулировать средства для целевого возмещения затрат на восстановление имущественной сферы, нарушенной чрезвычайными ситуациями, а также для проведения превентивных мероприятий, направленных на снижение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций [8].

### **Литература**

1. О стратегии Национальной безопасности до 2020 г.: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

2. О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (ред. 20 июля 2013 г.): Постановление Правительства Рос. Федерации от 13 окт. 2008 г. № 750 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 20 окт. № 42. Ст. 4822.

3. О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10 нояб. 1996 г. № 1340 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. 18 нояб. № 47. Ст. 5334.

4. О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2000 г. № 227 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. 27 марта. № 13. Ст. 1367.

5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.

6. Рыбкина М.В. Система правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009.

7. Муталиева Л.С. Совершенствование нормативно-правового обеспечения страхования рисков чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

8. Инсаров О.А. Правовое регулирование финансовой деятельности государства в сфере обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО ВОПРОСАМ КОМПЕТЕНЦИИ МЧС РОССИИ**

**Е.Ю. Одинокова;**

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

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрено современное развитие системы нормативных правовых актов, касающихся сферы обеспечения безопасности населения и компетенции МЧС России. Обоснована необходимость упорядочения законодательства, его модернизации, то есть ведение такой работы с законодательным