УДК 342

**Петрашко Е.С.,** студент 4 курса специалитета

*Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск*

**Чернова О.А.,** канд. юрид. наук, доц.

*Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск*

**Обеспечение безопасности граждан при чрезвычайной ситуации**

В работе исследуется понятие и содержание режима чрезвычайной ситуации, его правовые условия установления на федеральном и региональном уровнях. Выявление особенностей привлечения к ответственности за нарушение режима чрезвычайной ситуации.

Ключевые слова: *ответственность, чрезвычайная ситуация, Министерство чрезвычайных ситуаций, безопасность, режим, Российская Федерация*

В условиях всевозрастающего количества стихийных бедствий и техногенных аварий, одним из наиболее востребованных направлений государственной политики является создание правовых, технических и организационных мер по мониторингу, прогнозированию, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера[24]. Вместе с тем, особенности функционирования такого режима, а также особенности привлечения к ответственности за нарушение режима чрезвычайной ситуации имеет ряд проблем, которые требуют анализа и решения. Именно поэтому тема исследования столь актуальна.

Цель исследования – выявить особенности привлечения к ответственности за нарушение режима чрезвычайной ситуации.

Задачи исследования: Дать понятие и содержание режима чрезвычайной ситуации. Выявить правовые основы установления режима чрезвычайной ситуации. Охарактеризовать особенности ответственности за нарушения правил режима чрезвычайной ситуации.

Предмет исследования – особенности привлечения к ответственности за нарушение режима чрезвычайной ситуации.

Объект исследования – нормативная и правовая база, статистика и судебная практика, относительно функционирования режима чрезвычайной ситуации.

Методы исследования: описание, характеристика, обобщение, анализ судебной практики и статистики.

Теоретической базой исследования послужили труды теоретиков и практиков в области темы исследования, такие как «Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования» (Астафичев П.А.), «Административно-правовое регулирование введения административно-правового режима чрезвычайной ситуации» (Бобровская О.П.), «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография (отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев), «Государственное управление в чрезвычайных ситуация» (Порьфирьев Б.Н.), «Понятие режима чрезвычайной ситуации, вводимого на территории Российской Федерации» (Сапрыкина С.В.), «Режим чрезвычайной ситуации» (Старцев В.В.) и пр.

В работе использована официальная статистика с сайта МЧС России, судебная практика, а также материалы нормативных и правовых актов в области темы исследования, таких как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.07.2019), Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-Ф(ред. от 17.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019), Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Понятие и содержание режима чрезвычайной ситуации

Закреплению в России института чрезвычайных ситуаций способствовали периодически возникающие чрезвычайные ситуации как природного, так и техногенного характера. Чрезвычайный режим осуществления государственный власти закреплен в нормах большинства конституций стран мира, наряду с нормальным режимом, который применяется при повседневном существовании государства.

В соответствии с нормативными документами, определяющими порядок функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (единой системы, РСЧС) при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций на объектах, территориях или акваториях органы управления и силы единой системы функционируют в режиме повседневной деятельности. При угрозе или возникновении чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой системы может устанавливаться режим повышенной готовности или режим чрезвычайной ситуации. Необходимо отметить, что режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации вводятся для соответствующих органов управления и сил единой системы. Режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации вводятся решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций. В ситуациях, когда обстановка выходит за приемлемые рамки, вступают в действие именно нормы о чрезвычайном режиме, т.к. они выступают в качестве одной из гарантий недопущения произвола как со стороны населения, так и со стороны государства.

Как указывает Е.С. Болтанова, в праве традиционно режим чрезвычайной ситуации относят к режимам специальным, целью введения которых является обеспечение стабильного порядка в государстве и обществе. В условиях специальных административно-правовых режимов, в том числе режима чрезвычайной ситуации, действия органов государственной власти направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов и поддержание общественной безопасности.[24]

П.А. Астафичев отмечает, что: «чрезвычайный режим выступает одним из самых ярких проявлений ограничивающего режима («режима наибольшего неблагоприятствования»)» [22]. Именно ограничивающие меры определяют специфику данного режима и предопределяют наиболее высокую эффективность применения мер государственного принуждения.

Вырабатывая четкое определение режима чрезвычайной ситуации, необходимо наибольшее внимание уделять такому ключевому термину как «чрезвычайная ситуация». Рассматривая данное определение, можно отметить, что законодатель оставил открытым перечень причин, результатом которых может стать возникновение чрезвычайной ситуации. Следует согласиться с Б.Н. Порфирьевым относительного того, что: «от того, какие конкретно ситуации признаются чрезвычайными, в какой мере изучены причины и механизм их возникновения, во многом зависит принятие правильных решений по своевременному предотвращению риска возникновения, эффективной ликвидации последствий».[22]

В связи с этим, очень важно понимать какое именно содержание вкладывается в понятие «чрезвычайной ситуации» в каждом конкретном случае.

Если обратиться к определению «чрезвычайной ситуации» в действующем законодательстве, то следует отметить, что помимо конкретно указанных в законодательстве опасных явлений, при этом предусмотрена вероятность наступления «иных бедствий», которые могут повлечь за собой какие - либо негативные последствия.

В законодательстве субъектов РФ нет единого подхода к определению и классификации «чрезвычайной ситуации». В законах отдельных из них понятие раскрыто через указание на сферу действия нормативно - правового акта. В законах других же перечень от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера может быть либо шире, либо уже федерального.

Анализ разных уровней законодательства показывает, что ни на одном из них нет однообразного понимания термина «чрезвычайной ситуации». Это безусловно подталкивает к выработке единого однообразного понятия.

Требуется устранение коллизионности и пробельности в данной сфере. В определении термина «чрезвычайной ситуации» в качестве чрезвычайных должны быть допустимы ситуации социального характера (массовые мероприятия, конфликты, как внутригосударственные, так и межгосударственные), а также биолого - социальные явления.

Так, Сапрыкина С.В. указывает на то, что данные особенности в формулировке должны быть учтены при дальнейшей систематизации российского законодательства и выработке единого понятия чрезвычайной ситуации. Разработка качественного терминологического аппарата является залогом успешного функционирования нормативно - правовой базы, непосредственно, регулирующей вопросы безопасности государства и его населения.[28]

Вместе с тем, В.В. Старцев утверждает, что цель исследуемого типа режима – обеспечить стабильный порядок в государстве и обществе. Режим допускает серьезные ограничения правосубъектности юридических и физических лиц, вводимых в качестве временной меры обеспечения безопасности. Действия данной меры ограничивается территорией чрезвычайной ситуации. В зависимости от масштабов в чрезвычайной ситуации, квалифицируется на ситуации локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального, федерального характера.[29]

Полномочия руководителей в субъектах федерации по ликвидации чрезвычайной ситуации определены Постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 29.11.2018) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».[17]

Ликвидация чрезвычайной ситуации (далее - ЧС) локального характера осуществляется силами и средствами организации; муниципального характера осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления; межмуниципального и регионального характера осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации; межрегионального и федерального характера осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне ЧС.

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения на соответствующих территориях режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации, те же руководители отменяют установленные режимы функционирования органов управления и сил единой системы.

Необходимо обратить внимание на то, что введение и отмена режимов чрезвычайной ситуации является прерогативой руководителей. Решение о введении (отмене) режима чрезвычайной ситуации оформляется в виде постановления главы администрации, приказа руководителя организации и т. д. Информация о введении режимов чрезвычайной ситуации, а также основные меры по обеспечению безопасности доводятся до населения.

В заключении актуально дать следующее определение: режим чрезвычайной ситуации - это определяемые в зависимости от обстановки порядок организации деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами в условиях режима чрезвычайной ситуации.

Правовые основы установления режима чрезвычайной ситуации

Правовыми основами установления режима чрезвычайной ситуации можно считать - совокупность нормативных правовых актов законодательного и подзаконного характера, которые определяют (регламентируют) следующие вопросы связанные с созданием и деятельностью аварийно-спасательной службы, аварийно-спасательных формирований на территории определенного субъекта, а также со статусом спасателей аварийно-спасательной службы, аварийно-спасательных формирований. Здесь важным становится организация работы по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций; проведение мероприятий по ограничению масштабов чрезвычайных ситуаций, снижению возможных людских потерь и материального ущерба; организации работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организации мер первоочередного жизнеобеспечения людей, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций и пр.

Правовой основой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, создания и деятельности аварийно-спасательной службы, аварийно-спасательных формирований являются общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Федеральный закон от 22.08.1995 N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей", иные нормативные правовые акты Российской Федерации, уставы субъектов Российской федерации, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Проводя анализ нормативной и правовой базы в области ликвидации чрезвычайной ситуации, необходимо признать, что имеется в данной области ряд проблем, которые более подробно будут рассмотрены в следующем пункте настоящей исследовательской работы. Сейчас актуально проанализировать базис нормативной и правовой документации, относительно темы исследования.

Конкретными основаниями для введения в действие режима чрезвычайного положения являются два вида обстоятельств.

Первый: межнациональные конфликты; попытки насильственного изменения конституционного строя; массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием; блокада районов и местностей, угрожающая безопасности и жизни населения или деятельности государственных органов.

Второй: крупные аварии, угрожающие жизни и здоровью населения, стихийные бедствия природного и техногенного характера, эпизоотии, эпидемии, которые требуют специальных аварийно-спасательных работ и организационных неотложных действий. Для локализации обстоятельств по первой группе требуется принятие специальных мер по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка, при этом используются строгие санкции в отношении различного рода нарушителей. В Российской Федерации приняты меры по отслеживанию складывающейся социальной обстановки в регионах с целью своевременного предотвращения протестных выступлений населения

Базисом, определяющим процедуру введения и осуществления специальных административно-правовых режимов чрезвычайной ситуаций и закрытых административно-территориальных образований является система нормативно-правовых актов, в числе которых Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».[8]

В последнее время практика введения режимов чрезвычайной ситуации получила широкое распространение. При этом, также руководствуются федеральными законами «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [9], постановлениями Правительства Российской Федерации «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», «О классификации чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» [16]. Данные правовые акты не предусматривают возможность введения какого-либо особого режима, но устанавливают отдельные административные меры, в том числе носящие ограничивающий характер, которые могут быть использованы при ликвидации чрезвычайной ситуации.

К таким мерам относятся: проведение эвакуации; остановка деятельности организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации (далее - ЧС); проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ; ограничение доступа людей в зону ЧС; использование средств связи, транспорта и иного имущества организаций, находящихся в зоне ЧС; привлечение на добровольной основе населения к проведению аварийно-спасательных работ; усиление охраны общественного порядка в зоне ЧС.

В соответствии со ст. 13 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» [10] в случае введения чрезвычайного положения при возникновении чрезвычайных ситуаций, требующих проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

* временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;
* введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;
* привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственнохозяйственной деятельности;
* в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Можно говорить о задачах в рамках исследуемого режима, предполагающих «отмену» требований ряда положений Конституции Российской Федерации [1]. Здесь:

1. Ст. 27 (1). Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.
2. Ст. 37 (2). Принудительный труд запрещён.
3. Ст. 37 (5). Каждый имеет право на отдых. Работающему гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Аналогичные положения изложены и в другом законе – Трудовом кодексе Российской Федерации [7].

Таким образом, возможность ограничения ряда прав и свобод граждан Конституцией Российской Федерации предусмотрена только при введении режима чрезвычайного положения.

Законодательством в прямой постановке предусмотрен ряд ограничений, но только для режима чрезвычайного положения. Для официального введения в действия вышеперечисленных положений необходимо официальное введение режима чрезвычайной ситуации (повышенной готовности).

Глобальное потепление, землетрясения, наводнения, пожары, аварии на транспорте и техногенные катастрофы на производствах, применяющих в своей деятельности радиоактивные и отравляющие вещества, требуют существенной концентрации материальных и человеческих ресурсов, предполагают проведение масштабных мер чрезвычайного характера [23]. К наиболее сложным из таковых относятся эвакуационные мероприятия.

Рассмотрим ряд стадий введения режима чрезвычайной ситуации.

К первой стадии введения и осуществления режима можно отнести - введение специального режима. Своевременное и эффективное проведение мероприятий, связанных с предупреждением чрезвычайных ситуаций (далее- ЧС) природного и техногенного характера и ликвидацией их последствий, обеспечивается в значительной степени за счет заблаговременного планирования этих мероприятий. Иначе говоря, необходимо заранее подготовить план действий по предупреждению и ликвидации ЧС (далее - план действий). Введение в действие планов действий осуществляется при угрозе или возникновении ЧС и оформляется соответствующим правовым актом:

* на федеральном уровне - указом Президента РФ при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами органов исполнительной власти субъектов РФ, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более субъектов РФ, на примере Указа Президента РФ от 02.08.2010 № 966 (с изм. от 26.08.2010) "Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности: «В связи с аномально высокой температурой воздуха в ряде субъектов Российской Федерации сложилась чрезвычайная ситуация, связанная с обеспечением пожарной безопасности: горят леса и торфяники. Пожары привели к гибели людей, утрате жилья и имущества граждан.»[4].
* на региональном уровне - распоряжения руководителя субъекта РФ на примере распоряжения Губернатора Амурской области от 09.10.2018 N 153-р «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Амурской области»: «9 октября 2018 года в городе Свободный произошло обрушение двух пролетов автомобильного моста на железнодорожные пути, в результате которого пострадал 1 гражданин, повреждены 2 грузовых вагона. Осуществление железнодорожного сообщения в пределах территории города Свободный приостановлено. Предварительный размер ущерба, причиненного обрушением моста, составил 50 млн. рублей. На территории города Свободный введен режим чрезвычайной ситуации муниципального характера. Под угрозой оказалось осуществление железнодорожных транспортных перевозок грузов и пассажиров по Транссибирской магистрали на территориях Свободненского района, города Свободный.»; либо Постановления Губернатора Приморского края от 27 августа 2018 г. N 43-пг «О введении на территории Приморского края режима чрезвычайной ситуации регионального характера»
* на муниципальном уровне - решением главы муниципального района - при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает межселенную территорию, либо территории двух и более поселений, либо территории поселений и межселенную территорию, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного муниципального района. К примеру Постановление № 210 от 24.03.2018 «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории муниципального образования город Саяногорск»: В связи с обильным снеготаянием, сходом талых вод и подтоплением территорий жилых домов в Южном микрорайоне города Саяногорска, угрозе материальных потерь и нарушения условий жизнедеятельности людей, администрация муниципального образования город Саяногорск постановляет Ввести на территории муниципального образования город Саяногорск режим «чрезвычайной ситуации».
* на объектовом уровне - решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории данной организации на примере Постановление администрации города Сочи от 24.07.2014 № 1428 О введении режима функционирования «Чрезвычайная ситуация» на участке от разворотной площадки дороги № 23 филиала общества с ограниченной ответственностью «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы» «Сочинское предприятие магистральных электрических сетей» до подстанции «Мзымта», в районе горного курорта «Роза Хутор» в Адлерском внутригородском районе города Сочи».

Согласно статье 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и организации обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей и по иным каналам, о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайной ситуации (далее - ЧС), а также о принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших ЧС, о приемах и способах защиты от них.

В настоящее время созданы и функционируют региональные (в границах субъектов РФ), местные (в границах муниципальных образований) и локальные (объектовые) системы оповещения населения (в районах размещения потенциально опасных объектов).

Указанные системы оповещения действуют в соответствии с Приказом МЧС РФ № 422, Мининформсвязи РФ № 90, Минкультуры РФ № 376 от 25.07.2006 «Об утверждении Положения о системах оповещения населения».

Кроме того, осуществляются работы по созданию специализированных технических средств информирования и оповещения населения, таких как общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН) и система защиты от угроз природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте (СЗИОНТ), предназначенных для информирования и оповещения населения в местах массового пребывания и на объектах транспортной инфраструктуры.

На стадии осуществления административного режима решением назначается руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, который несет ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, а также вправе принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

К таковым мерам относятся: ограничение доступа людей и транспортных средств в зону чрезвычайной ситуации; определение порядка разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва; определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций; приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории; осуществление мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Режим чрезвычайной ситуаци отменяется на основании:

* на федеральном уровне - указом Президента РФ на примере Указ Президента РФ от 21.08.2010 № 1037 «О ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в Республике Мордовия, Московской и Нижегородской областях»;
* на региональном уровне - распоряжения руководителя субъекта РФ на примере распоряжение губернатора Амурской области от 27.07.2018 №95-р «Об отмене режима чрезвычайной ситуаций и уровня реагирования»
* на муниципальном уровне - решением главы муниципального района на примере Постановление №275 от 17.04.2018 «Об отмене режима «Чрезвычайная ситуация» на территории муниципального образования город Саяногорск»;
* на объектовом уровне - решением руководителя организации.

Помимо законодательной основы чрезвычайной ситуаций существуют еще ежегодные государственные доклады о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, где выделяются основные показатели состояния защиты населения и территории, мероприятия по снижению чрезвычайной ситуаций, выводы и предложения по совершенствованию защиты населения и территории от чрезвычайной ситуации на следующий год.

Так, при изучении государственных докладов за последние три года выяснилось, что количество объектов, подлежащих федеральному государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, в 2018 г. уменьшилось на 79,9 % по сравнению с 2016 г. (70 475) и составило 14 192 объекта.

По результатам проведенных в 2018 г. надзорных мероприятий за соблюдением требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайной ситуации выдано 594 (1497 – в 2016 г.) предписания (уменьшение на 60,3 %), которыми предложено к устранению 2308 (5055 – в 2016 г.) нарушения требований в области защиты населения и территорий от ЧС (уменьшение на 54,3 %), из них устранены в установленные предписаниями сроки по результатам внеплановых проверок 3333 (с учетом предписаний, выданных в 2016 г.) (9290 – в 2016 г.) (уменьшение на 64,1 %).[26]

Совокупность данных представлена в таблице и диаграмме. Рисунок1.

Таким образом, за последние три года сложилась устойчивая положительная динамика в области обеспечения пожарной безопасности и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. За это время количество пожаров снижено: число людей, погибших, травмированных, также в короткие сроки ликвидированы чрезвычайные ситуаций.

В целом, можно сказать, что официальное введение режима чрезвычайной ситуации позволяет комплексно применять указанные средства, направляет их на достижение единой цели, не даёт им затеряться в массе обычных административных функций.

Режим обосновывает применение запретов и ограничений, введение в действие правовых норм, присущих только чрезвычайным обстоятельствам, расходование средств резервного фонда. Режим помогает добиться реального исполнения вводимых запретов и ограничений, контролировать порядок реализации принятых предписаний, создать организационно-правовой механизм, адекватный остроте чрезвычайной ситуации.

Ответственность за нарушения правил режима ЧС

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает статью 28 «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

Так, виновные в невыполнении или недобросовестном выполнении законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, создании условий и предпосылок к возникновению чрезвычайных ситуаций, непринятии мер по защите жизни и сохранению здоровья людей и других противоправных действиях должностные лица и граждане Российской Федерации несут:

* дисциплинарную,
* административную,
* гражданско-правовую и уголовную ответственность.

Организации в Российской Федерации несут:

* административную;
* гражданско-правовую ответственность.

Таким образом, статья 28 устанавливает юридическую ответственность за нарушения федеральных законов РФ, иных подзаконных нормативно-правовых актов РФ, законов субъектов РФ и подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом законодатель дифференцирует виды юридической ответственности в зависимости от субъекта юридической ответственности [25]:

* на должностных лиц и граждан РФ (иностранных граждан и лиц без гражданства (см. п. 1 комментария к ст. 18)) возлагается дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность;
* на юридических лиц, т.е. организации различной организационно-правовой формы и формы собственности возлагается административная и гражданско-правовая ответственность.

Ст. 28 определяет содержание субъективной и объективной стороны состава правонарушения, являющегося юридическим основанием возникновения тех или иных видов юридической ответственности, указанных выше. Объективными признаками состава правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера являются:

* невыполнение или недобросовестное выполнение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
* непринятие мер по защите жизни и сохранению здоровья людей в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
* совершение других противоправных действий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Субъективным признаком состава правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является виновность его совершения. При этом вина может быть в двух формах: умысла и неосторожности. Правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Следует признать, что характеристика юридической ответственности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в комментируемой норме, во-первых, является общей для всех видов ответственности, во-вторых, имеет бланкетный характер, т.е. ориентирует на нормы иных законодательных актов, устанавливающих дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность указанных выше субъектов.

Административная ответственность за совершение административного правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возлагается на должностных лиц и граждан Российской Федерации (иностранных граждан и лиц без гражданства) и юридических лиц. Данные субъекты должны отвечать требованиям ст. 2.3-2.6, 2.8 и ст. 2.10 КоАП РФ [2].

Административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусматривает ст. 20.6 КоАП РФ. Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, являются должностные лица и юридические лица (включая индивидуальных предпринимателей). Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ, являются исключительно должностные лица (см. ст. 2.4 КоАП РФ).

Так, М. обратился в Верховный Суд РФ с надзорной жалобой, в которой просил об отмене судебных актов, вынесенных в отношении администрации Бокситогорского муниципального района Ленинградской области по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ. Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы М. позволило Верховному Суду РФ сделать вывод об отсутствии оснований для удовлетворения данной жалобы и правильной квалификации дела по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ*.*

Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, при проведении проверки было установлено, что администрацией Бокситогорского муниципального района Ленинградской области не выполнены установленные требования в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в области предупреждения чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения населения, а также готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения, а именно: не обеспечено своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, не осуществляется комплексное использование средств единой сети электросвязи РФ, сетей и средств радиопроводного и телевизионного вещания и других технических средств передачи информации при возникновении чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера. Соответствующие требования предусмотрены п. «в» ч. 2 ст. 11 комментируемого закона и п. 15.2 Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях, утвержденного приказом МЧС России от 14 ноября 2008 г. № 687.[19]

Законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, невыполнение требований которого влечет ответственность в соответствии с положениями комментируемой статьи, включает в себя не только комментируемый закон, но и иные федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, к административной ответственности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций также относится ответственность, наступающая в соответствии с иными статьями КоАП РФ.

Статья 20.5 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности за нарушение требований режима чрезвычайного положения. В соответствии со ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении» чрезвычайное положение вводится при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся, в том числе, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ. Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства и юридические лица.

Статья 20.7 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны. В соответствии с ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ противоправный характер действий должен выражаться в невыполнении установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ специальных условий (правил) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны. В соответствии с ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ объективная сторона данного состава административного правонарушения выражается в невыполнении мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ, являются должностные лица и юридические лица (включая индивидуальных предпринимателей).

Так, судебная коллегия Верховного Суда РФ со ссылкой на комментируемый закон и ФЗ «О гражданской обороне» отметила, что выявленные в ходе государственного надзора нарушения требований законодательства в области защиты территории и населения от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ. К таким нарушениям относятся, в частности, следующие*:* отсутствует распорядительный документ руководителя о назначении специалиста, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, а также его функциональные обязанности и должностная инструкция; отсутствует свидетельство о проведении обучения руководителя организации и специалиста, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны; отсутствует распорядительный документ, определяющий порядок создания и содержания резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; отсутствует распорядительный документ, определяющий порядок создания и содержания резервов финансовых ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; отсутствует распорядительный документ руководителя о создании эвакуационной (эвакоприемной) комиссии, положение об эвакуационной комиссии, утвержденное соответствующим руководителем гражданской обороны, и план эвакуации; отсутствуют ордера на занятие жилых и нежилых зданий (помещений); не осуществляется накопление и хранение средств индивидуальной защиты для обеспечения работников организации.[20]

Кроме указанных составов, КоАП РФ содержит и иные составы административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, например, ст. 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении информации». Зачастую несоблюдение требования законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, выразившееся в конкретном деянии (действии, бездействии), влечет за собой наступление административной ответственности сразу по нескольким составам.

Так, на основании распоряжений Главного государственного инспектора Республики Бурятия по пожарному надзору должностным лицом отдела государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера УНД ГУ МЧС России по Республике Бурятия была проведена плановая выездная проверка в отношении ОАО "УУППО", в ходе которой выявлен факт невыполнения обществом обязательных требований по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также требований и мероприятий в области гражданской обороны.

В частности, в обществе не осуществляются подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, не проводится обучение работников способам защиты и действиям в этих ситуациях, программы обучения разработаны с нарушениями (п. "в" ст. 14 комментируемого закона); не обучены (созданы) органы повседневного управления, а именно, личный состав дежурно-диспетчерской службы организации (п. 11 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций); не осуществляются мероприятия по предоставлению работникам ОАО "УУППО" убежищ, подготовка личного состава групп (звеньев) по обслуживанию защитного сооружения гражданской обороны, обучение рабочих и служащих правилам пользования защитными сооружениями гражданской обороны в чрезвычайных ситуациях военного и мирного времени, отсутствует убежище для защиты работников наибольшей работающей смены организации (п. 10 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. N 804. В связи с выявленными нарушениями были составлены протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6, ч. 1, ст.20.5 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ.

Анализ статистики привлечения к административной ответственности, которая находится в открытом доступе на сайте судебного департамента при верховном суде российской федерации. Судебный департамент осуществляет ведение судебной статистики – формирование официальной статистической информации о количественных показателях рассмотрения федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел и материалов в порядке уголовного, гражданского производства и производства по делам об административных правонарушениях на основе данных первичного статистического учёта, представленных субъектами статистического наблюдения.

Объект анализа - нарушение требований режима чрезвычайного положения, невыполнение требований по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также нарушение правил гражданской обороны (20.5, 20.6, 20.7 КоАП). Данная информация в виде диаграммы. На рисунке 2 изображена статистика административных правонарушений.

Таким образом, совершенное деяние образует составы административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6, ч. 1, ст.20.5 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ.[21]

Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера устанавливается ТК РФ и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».[13]

Следует отметить, что приведенные законодательные акты являются основными законами, регулирующими дисциплинарную ответственность. Однако вопросы дисциплинарной ответственности работников предприятия, учреждений и организаций, а также государственных гражданских служащих, правоохранительных служащих и военнослужащих регламентируется и иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов РФ. При этом ТК РФ регламентирует дисциплинарную ответственность работников предприятий, учреждений и организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности. Должностные лица (государственные гражданские, правоохранительные служащие и военнослужащие) несут ответственность в соответствии с законами РФ о государственной службе, а государственные гражданские служащие несут ответственность в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе

В соответствии со ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Так, в соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» [14] установлена дисциплинарная ответственность указанной категории работников; приказом Роскомрыболовства от 30 августа 1995 г. № 140 «Об утверждении Устава службы на судах рыбопромыслового флота Российской Федерации» [18]определена дисциплинарная ответственность моряков судов рыбопромыслового флота. Дисциплинарная ответственность работников железнодорожного транспорта устанавливается постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. N 621 «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации».[15] Также, регламентируется дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, военнослужащих и правоохранительных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей в области защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Это устанавливается рядом нормативных и правовых актов.

Гражданско-правовая ответственность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является внедоговорной (деликтной) ответственностью.

В соответствии с п. 1 ст. 15 ГК РФ [4]лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. При этом приведенная статья под убытками понимает расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, 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).

В соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Пункт 1 ст. 1064 ГК РФ [4]предусматривает, что законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда. Законом может быть установлена обязанность как причинителя вреда, так и лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Данная норма является бланкетной. Ее положение находит развитие, в частности, в ст. 60 ГрК РФ [5], где предусмотрено, что в случае причинения вреда личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения собственник такого здания, сооружения, если не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или чрезвычайного и непредотвратимого при данных условиях обстоятельства (непреодолимой силы), возмещает вред в соответствии с гражданским законодательством и выплачивает компенсацию сверх возмещения вреда: родственникам потерпевшего (родителям, детям, усыновителям, усыновленным), супругу в случае смерти потерпевшего - в сумме 3 млн. рублей; потерпевшему в случае причинения тяжкого вреда его здоровью - в сумме 2 млн. рублей; потерпевшему в случае причинения средней тяжести вреда его здоровью - в сумме 1 млн. рублей.

Уголовная ответственность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусматривается целым комплексом статей УК РФ, объединенных в главах 24 и 25 УК РФ. Так, можно выделить ряд статей: ст. 215 УК РФ «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики»; ст. 215.1 УК РФ «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения»; ст. 215.2 УК РФ «Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения»"; ст. 215.3 УК РФ «Приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов»; ст. 216 УК РФ «Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ»; ст. 217 УК РФ «Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах»; ст. 217.1 УК РФ «Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса»; ст. 219 УК РФ «Нарушение требований пожарной безопасности»; ст. 220 УК РФ «Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами»; ст. 237 УК РФ «Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей».[6]

Например, ст. 215 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики. Объектом уголовно-правовой охраны являются отношения по охране общественной безопасности в сфере размещения, проектирования, строительства и эксплуатации объектов атомной энергетики. При этом дополнительным объектом данного преступления являются отношения по охране жизни человека, окружающей природной среды. Состав, образуемый в указанной норме, является формальным, т.е. наступившие последствия не имеют значения для квалификации данного противоправного деяния.

Объективную сторону данного преступления образует нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это могло повлечь смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды. Данное противоправное деяние может выражаться в действии или бездействии. Диспозиция рассматриваемого состава является бланкетной, отсылающей к нормам ст. 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» [11], который предусматривает, что к такого рода объектам относятся: ядерные установки; пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и пр.

Противоправный характер действий определяется в нормах вышеуказанного федерального закона, где определяется компетенция федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области размещения, проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения; разработки, производства, испытания, транспортирования, хранения, утилизации, использования ядерных зарядов в мирных целях и обращения с ними; обеспечения безопасности при использовании атомной энергии; контроля за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия граждан при использовании атомной энергии; физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Кроме этого, Федеральным законом от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»[12] устанавливаются общие требования к обеспечению радиационной безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения, воздействии природных радионуклидов, например, при строительстве производственных помещений. При этом следует отметить, что нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики образует состав данного преступления только при наличии опасности в виде смерти человека или радиоактивного заражения окружающей среды. Преступление будет оконченным с момента совершения действия или бездействия при отсутствии реальных общественно опасных последствий.

Субъективная сторона нарушения правил характеризуется неосторожной формой вины. Виновный осознает, что нарушает соответствующие правила и неосторожно относится к возможности наступления общественно опасных последствий, что может выражаться и в небрежности, и в легкомыслии. Субъектами преступления являются лица, на которых законом, другим нормативным правовым актом возложена обязанность по соблюдению правил безопасности на объектах атомной энергетики. Это могут быть и должностные лица, и лица, не являющиеся должностными, обязанные соблюдать правила безопасности.

Квалифицированный состав (ч. 2 ст. 215 УК РФ) предусматривает ответственность за то же деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека либо радиоактивное заражение окружающей среды. Этот состав преступления является материальным. Деяние будет окончено с момента наступления указанных последствий. Субъективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 215 УК РФ, может характеризоваться как неосторожностью, так и двумя формами вины в зависимости от отношения субъекта к факту нарушения правил безопасности. Если правила нарушены им по неосторожности, то состав в целом является неосторожным. При умышленном нарушении правил имеет место преступление с двумя формами вины.

Особо квалифицированный состав (ч. 3 ст. 215 УК РФ) устанавливает ответственность за деяние, предусмотренное ч. 1 рассматриваемой статьи, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц.

Спектр ответственности в рамках исследуемого вопроса достаточно широк, как и спектр проблем.

В рамках привлечения к ответственности по исследуемому типу преступления**,** к сожалению, сейчас приходится разбираться в полномочиях руководителей в области предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, используя целый ряд перекрестных ссылок от одного документа к другому.

В практической деятельности, недостаточно правильное понимание положений нормативных актов приводит к принятию, с одной стороны, необоснованных решений, с другой – к неиспользованию руководителями всех возможных прав. Что в конечном итоге сказывается на эффективности ликвидации чрезвычайной ситуации. Представляется целесообразным внесение дополнений в положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации , позволяющих более чётко и однозначно трактовать полномочия руководителей в области ликвидации чрезвычайных ситуаций. Также, целесообразно принятие отдельного «Положения о режиме чрезвычайной ситуации».

Заключение

Таким образом, была достигнута основная цель настоящего исследования, а именно выявление особенностей привлечения к ответственности за нарушение режима чрезвычайной ситуации.

В заключении отметим, что чрезвычайное правовое регулирование играет существенную роль в обеспечении режима чрезвычайного положения, т.к. на его основе происходит изменение правовых средств регулирования общественных отношений, связанных с этим особым правовым режимом. Правовое регулирование отношений, связанных с режимом чрезвычайного положения, входит во внутреннюю компетенцию государства, в международном праве институт чрезвычайного положения регулируется только в контексте обеспечения прав и свобод человека.

Нормативная база, регулирующая режим чрезвычайного положения, обеспечивает заблаговременную подготовку к возможным ограничительным действиям государства по отношению к общественным институтам и населению. Значительную роль при обеспечении режима чрезвычайного положения выполняют правоохранительные органы, которые выполняют все основные задачи по обеспечению общественной безопасности и охране правопорядка.

Виновные в невыполнении или недобросовестном выполнении законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, создании условий и предпосылок к возникновению чрезвычайных ситуаций, непринятии мер по защите жизни и сохранению здоровья людей и других противоправных действиях должностные лица и граждане Российской Федерации несут: дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. Организации в Российской Федерации несут: административную; гражданско-правовую ответственность.

Были выявлены следующие проблемные аспекты исследуемой темы:

1. Недостаточно четкая регламентация предоставленных полномочий руководителей в области предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации (имеется ряд перекрестных ссылок от одного документа к другому) делает сложной процедуру привлечения их к ответственности за нарушение исследуемого типа режима.
2. Недостаточно правильное понимание положений нормативных актов приводит к принятию, с одной стороны, необоснованных решений, с другой – к неиспользованию руководителями всех возможных прав.
3. В обществе не осуществляются подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, не проводится обучение работников способам защиты и действиям в этих ситуациях, программы обучения разработаны. Вместе с тем, привлечение к ответственности в рамках таких нарушений представляется сложным процессом.

Сегодня целесообразно внести дополнения в положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, позволяющих более чётко и однозначно трактовать полномочия руководителей в области ликвидации чрезвычайных ситуаций. Также, целесообразно принятие отдельного «Положения о режиме чрезвычайной ситуации».

Таблица 1

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Критерии | 2016 год | 2018 год | Процентное соотношение |
| Количество объектов, подлежащих федеральному государственному надзору | 70 475 | 14 192 | уменьшение на 79,9 % |
| Количество выданных требований | 1497 | 594 | уменьшение на 60,3 % |
| Количество проверок | 4364 | 1943 | уменьшение на 55,5 % |



Рис. 1.Количество объектов надзора, проверок и выданных требований.



Рис. 2. Административные правонарушения

*Библиографические ссылки*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). - 04.08.2014. - № 31. - ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 03.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018, с изм. от 03.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018) // Собрание законодательства РФ.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 27.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) // Собрание законодательства РФ.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ(ред. от 17.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) // Собрание законодательства РФ. - 17.06.1996. - № 25. - ст. 2954.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - ст. 3.
8. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер.закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ", 26.12.1994, N 35, ст. 3648.
9. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: федер.закон от 22.08.1995 N 151-ФЗ (ред. от 18.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.01.2018) // Собрание законодательства РФ. - 28.08.1995. - № 35. - ст. 3503.
10. О чрезвычайном положени: федер.конст.закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016)// Собрание законодательства РФ. - 04.06.2001. - № 23. - ст. 2277.
11. Об использовании атомной энергии: федер.закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 18.03.2019// Собрание законодательства РФ.
12. О радиационной безопасности населения: федер.закон от 09.01.1996 N 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ. - 15.01.1996. - № 3. - ст. 141.
13. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер.закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - № 31. - ст. 3215.
14. Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии: федер.закон от 08.03.2011 № 35-ФЗ (ред. от 30.11.2011) // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - № 31. - ст. 3215.
15. Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации: пост.правительства от 25.08.1992 N 621 (ред. от 14.07.2001, с изм. от 07.07.2003)
16. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постан.правительства от 21.05.2007 № 304 (ред. от 17.05.2011) // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - № 31. - ст. 3215.
17. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постан.правительства от 30.12.2003 N 794 (ред. от 29.11.2018)// Собрание законодательства РФ. - 12.01.2004. - № 2. - ст. 121
18. Об утверждении Устава службы на судах рыбопромыслового флота Российской Федерации: Приказ Роскомрыболовства от 30.08.1995 N 140 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.10.1995 № 958)
19. Постановление Верховного Суда РФ от 13 июля 2012 г. N 33-АД12-24
20. Постановление Верховного Суда РФ от 22 августа 2014 г. N 18-АД14-26
21. Постановление Верховного Суда РФ от 22 мая 2015 г. N 73-АД15-4
22. Астафичев П.А. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 7 - 11.
23. Бобровская О.П. Административно-правовое регулирование введения административно-правового режима чрезвычайной ситуации // В сборнике: «Научные достижения и открытия 2019» сборник статей X Международного научно-исследовательского конкурса. Пенза, 2019. С. 166-170.
24. Болтанова Е.С., Здоровцева А.А., Золотова О.А., Зырянов С.М., Кабытов П.П., Калинин Г.И., Каширкина А.А., Кичигин Н.В., Кузнецов В.И., Лисица В.Н., Михеева И.В., Ноздрачев А.Ф., Селезнев В.А., Степаненко Ю.В., Субанова Н.В., Терещенко Л.К., Шергина К.Ф. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография (отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев). - М.: "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма "Контракт", 2017. - 528 с.
25. Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
26. Итоги деятельности МЧС России // https://www.mchs.gov.ru/activities/results
27. Порьфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: Наука, 1991. 135 с.
28. Сапрыкина С.В. Понятие режима чрезвычайной ситуации, вводимого на территории Российской Федерации // В сборнике: «Проблемы и перспективы становления гражданско-правового общества» сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2019. С. 96-98.
29. Старцев В.В. Режим чрезвычайной ситуации // В сборнике: «Научные достижения и открытия» 2019 сборник статей IX Международного научно-исследовательского конкурса : в 2 ч.. Пенза, 2019. С. 200-203.

**Petrashko E.S.,** undergraduate

*Pacific Natoinal University, Khabarovsk*

**Chernova O.A.,** cand. sc. jurid. sciences, assoc.

*Pacific National University, Khabarovsk*

**Ensuring the safety of citizens in an emergency**

The work explores the concept and content of the emergency regime, its legal conditions for establishing at the federal and regional levels. Identification of the features of holding accountable for violation of the emergency regime.

Keywords: *responsibility, emergency, Ministry of Emergency Situations, security, regime, Russian Federation.*

|  |  |
| --- | --- |
| Фамилия,имя,отчество | Петрашко Евгений Сергеевич |
| Страна, город | Россия, Хабаровск |
| Место работы/учебы | ФГБО УВО ТОГУ |
| Должность | Студент |
| Ученая степень | - |
| Ученое звание | - |
| Почтовый адрес | Monster1997@mail.ru |
| Контактный телефон | 89249174000 |
| E-mai | Monster1997@mail.ru |
| Тема доклада | Обеспечение безопасности граждан при чрезвычайной ситуации |
| Форма участия | Очно |