



**Современный  
Гуманитарный  
Университет**

**Дистанционное образование**

---

Рабочий учебник

Фамилия, имя, отчество \_\_\_\_\_

Факультет \_\_\_\_\_

Номер контракта \_\_\_\_\_

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

**ЮНИТА 1**

**МОСКВА 2000**

Разработано Попченко А.Р.

Рекомендовано Министерством  
общего и профессионального  
образования Российской Федерации  
в качестве учебного пособия для  
студентов высших учебных заведений

# **КУРС: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

## **ЮНИТА 1**

Рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования  
деятельности органов власти в особых условиях.

Для студентов Современного Гуманитарного Университета

Юнита соответствует профессиональной образовательной программе  
№1

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ДИДАКТИЧЕСКИЙ ПЛАН .....	4
ЛИТЕРАТУРА .....	5
ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОБЗОР .....	7
1. Понятие и виды особых условий государственного управления	7
1.1. Чрезвычайные ситуации как вид особых условий .....	7
1.2. Чрезвычайные ситуации техногенного характера .....	12
1.3. Чрезвычайные ситуации природного характера .....	15
1.4. Чрезвычайные ситуации биолого-социального характера .....	16
2. Понятие и содержание государственного управления в особых условиях .....	19
2.1. Понятие государственного управления в особых условиях .....	19
2.2. Специальные правовые режимы управления в особых условиях .....	21
2.3. Компетенция органов власти в особых условиях .....	35
2.4. Специальные органы государственного управления в особых условиях .....	39
3. Правовая основа государственного управления в особых условиях .....	41
3.1. Конституция Российской Федерации об управлении в особых условиях .....	41
3.2. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации .....	42
3.3. Нормативно-правовые акты исполнительной власти по вопросам управления в особых условиях .....	44
3.4. Нормотворчество органов местного самоуправления в особых условиях .....	46
4. МЧС России как основной орган государственного управления в особых условиях .....	49
4.1. Краткая история эволюции российских органов управления в особых условиях .....	49
4.2. Правовые основы деятельности МЧС России .....	55
4.3. Структура МЧС России .....	58
4.4. Силы и средства МЧС России .....	60
ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ .....	64
ФАЙЛ МАТЕРИАЛОВ .....	70
ГЛОССАРИЙ*	

---

\* Глоссарий расположен в середине учебного пособия и предназначен для самостоятельного заучивания новых понятий.

## **ДИДАКТИЧЕСКИЙ ПЛАН**

**Понятие и виды особых условий государственного управления.** Чрезвычайные ситуации как вид особых условий. Чрезвычайные ситуации техногенного характера. Чрезвычайные ситуации природного характера. Чрезвычайные ситуации биолого-социального характера.

**Понятие и содержание государственного управления в особых условиях.** Понятие государственного управления в особых условиях. Специальные правовые режимы управления в особых условиях. Компетенция органов власти в особых условиях. Специальные органы государственного управления в особых условиях.

**Правовая основа государственного управления в особых условиях.** Конституция Российской Федерации об управлении в особых условиях. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации. Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти по вопросам управления в особых условиях. Нормотворчество органов местного самоуправления в особых условиях.

**МЧС России как основной орган государственного управления в особых условиях.** Краткая история эволюции российских органов управления в особых условиях. Правовые основы деятельности МЧС России. Структура МЧС России. Силы и средства МЧС России.

## **ЛИТЕРАТУРА**

### **Базовая**

- \*1. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в ЧС. М., 1991.
- \*2. Архипова Н.А. , Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1994.

### **Дополнительная**

- 3. Владимиров В.А., Воробьев Ю.Л. и др. Катастрофы и государство. М., 1997.
- 4. Бурдаков Н.И., Назаретов В.М. Концепция стратегического управления техногенным и природным риском регионов. Проблемы безопасности при ЧС. М., 1992.
- \*5. Нагорный В.М. Организация работы комиссии по чрезвычайным ситуациям объекта: Учебное пособие. М., 1997.
- 6. Пригожин А.И. Феномен катастрофы: дилеммы кризисного управления // Общественные науки и современность, N 2, 1994.
- \*7. Сборник основных нормативных и правовых актов по вопросам ГО и РСЧС. М., 1997.
- 8. Серегин А.С. и др. Особенности управления в условиях чрезвычайных ситуаций. М., 1991.
- 9. Черничко Б.И. и др. Национальная безопасность и гражданская защита // Геополитика и безопасность, N 5, 1995.

### **Нормативные акты**

- 1. Постановление Правительства Российской Федерации “О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 13 сентября 1996 г. № 1094.
- 2. Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997 г. №116-ФЗ.
- 3. Федеральный закон “О пожарной безопасности” от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994, №35. Ст. 3649.
- 4. Федеральный закон “О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, №35. Ст. 3648.
- 5. Закон РФ “О закрытом административно-территориальном образовании” // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 20.08.92, №33. Ст. 1915.

---

Примечание. Знаком (\*) отмечены работы, на основе которых составлен тематический обзор.

6. Закон РСФСР “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 16.05.91, №20. Ст. 641.

7. Приложение №2 к постановлению Правительства РФ от 25.12.92, №1008 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 01.01.93, №5. Ст. 387.

8. Закон РФ “О милиции” // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 18.04.91, №16.

## **1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОСОБЫХ УСЛОВИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **1.1. Чрезвычайные ситуации как вид особых условий**

Современное общество представляет собой сложную систему, которую характеризует множество внешних и внутренних связей. От их устойчивости зависит стабильное и безопасное функционирование социума. С развитием науки и техники характер взаимоотношений между социальными группами, слоями, личностями принимает все более сложный характер. Повышение уровня сложности общественных связей стало одной из доминирующих тенденций последних десятилетий XX века.

Стремясь не отстать от этого процесса, органы государственного управления вынуждены развивать свою структуру, совершенствуя стили и методы управления. Ощутимым признаком нашего времени стало, с одной стороны, стремление к сокращению сферы разрешительных (запрещено все, что не разрешено) методов, а с другой – расширение сферы действия метода общих дозволений (разрешено все, что не запрещено). Развитие демократии и самоуправления стало одной из характерных черт современного мира. Сокращение области вмешательства управленческих структур в повседневную жизнь общества, использование косвенных рычагов воздействия на экономику, культуру, межличностные отношения в целом отвечает уровню развития правовой, политической и социальной культуры населения развитых стран.

Вместе с тем, усложнение общественных связей, к сожалению, не сопровождалось столь же качественным их укреплением. Напротив, современное постиндустриальное общество с его высоким научным потенциалом, информационными технологиями, сложной и развитой инфраструктурой намного уязвимее перед воздействием неблагоприятных внешних и внутренних факторов, чем сто лет назад.

Особенно разрушительным для современного общества является неожиданное воздействие источников опасности, когда общество и его управленческие структуры не готовы к развитию опасной для общества ситуации. Причинами неподготовленности может стать либо экстраординарность события (оно возникает в данной местности впервые или спустя значительный промежуток времени), либо неправильная оценка реальности опасности (источник опасности рядом, но вероятность развития событий по опасному сценарию оценивается как минимальная).

---

\* Жирным шрифтом выделены новые понятия, которые необходимо усвоить. Знание этих понятий будет проверяться при тестировании.

“Происходит резкое обострение противоречий между природой и обществом или внутри самого человеческого общества. Это влечет за собой возникновение чрезвычайной ситуации, которая представляет собой реализованную угрозу интересам личности, обществу или государству”<sup>1</sup>.

Угроза общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях представляет собой совокупность условий и факторов, создающих реальную и потенциальную опасность объектам общественной безопасности.

В литературе предпринимаются попытки дать определение чрезвычайной ситуации, ибо точность и однозначность такого термина – условие эффективной деятельности государственных органов. Так, Б.Н.Порфирьев выделяет семь критериев, присущих чрезвычайным ситуациям: временной, социально-экологический, социально-психологический, социально-политический, экономический, организационно-управленческий и мультипликативный<sup>2</sup>. Каждый из критериев следует рассмотреть подробнее.

1. *Временной* критерий характеризует чрезвычайные ситуации внешней внезапностью, неожиданностью возникновения и быстрым развитием событий.

2. *Социально-экологический* критерий характеризуется человеческими жертвами, мутагенезом, тератогенезом у человека и животных, выводом из воспроизводства значительной части территории (акватории) страны, эпидемиями, эпизоотиями. Только на минувшее десятилетие приходится половина погибших и почти две трети раненых в крупнейших промышленных катастрофах мира XX в.<sup>3</sup>

3. *Психологическому* критерию присущи стрессовое состояние (страх, депрессия, психосоматические симптомы, фобии, паника и т.д.), а также дестабилизация психологической устойчивости населения в посткризисный период.

4. *Социально-политический* критерий проявляется в нарастании конфликтности среди населения, усилении внутривнутриполитической и международной напряженности, а также возникновении широкого внутривнутриполитического и международного резонанса. Например, наличие острого противостояния на Северном Кавказе ведет к обострению социально-политической обстановки во всей стране, а также, в той или иной мере, находит свое отражение и во внешнеполитическом положении России.

5. *Экономический* критерий характеризуется значительным экономическим ущербом в денежном и натуральном выражении. Из

---

<sup>1</sup> Гуцин В.В. Общественная безопасность и чрезвычайные ситуации. М., 1996. С. 27.

<sup>2</sup> Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991. С. 14.

<sup>3</sup> Там же. С.15.



строю выходят целые инженерные системы и сооружения. Возникает необходимость значительных материальных затрат на восстановление и компенсацию, создание страховых и иных фондов. Обстановка требует использования большого количества техники, в том числе современной, для ликвидации (локализации) последствий чрезвычайных ситуаций. Так, в середине 80-х годов один ураган “стоил” в среднем около 150 млн. долл., наводнение - свыше 300 млн. долл., а землетрясение – около 1,5 млрд. долл. Эти стихийные бедствия наносят населению и мировому народному хозяйству ущерб не менее 70 млрд. долл. ежегодно, а еще 5 млрд. долл. приходится на оползни<sup>4</sup>. Однако приведенные цифры не полностью отражают всю сумму издержек, которые несет общество в связи со стихийными бедствиями, включающих материальный ущерб от стихийных бедствий и затраты на восстановительные работы, оцениваемые в среднем в 1,5-2,0% валового национального продукта, тогда как в государствах “третьего мира” они достигают 15-20% валового национального продукта.

6. *Организационно-управленческий* критерий раскрывает содержание государственного управления в чрезвычайных ситуациях. Неопределенность чрезвычайной ситуации отражается на прогнозировании развития событий, а это, в свою очередь, осложняет принятие решения по локализации и ликвидации чрезвычайной ситуации. Нередко нарушаются ранее сложившиеся внутрисистемные связи, а сохранившиеся не обеспечивают оперативного и гибкого управления. В то же время в чрезвычайной ситуации необходимо быстро реагировать на те или иные изменения событий. Все это заставляет прибегать к иным формам и методам управления.

7. *Мультипликативный* критерий. Одна из главных характерных черт чрезвычайных ситуаций – многопорядковость и разнообразие последствий: социальных, политических, экологических, экономических, психологических. Авария на Чернобыльской АЭС не только привела к гибели десятков, госпитализации сотен, страданиям и эвакуации сотен тысяч граждан, к многомиллиардным расходам, но и заставила по-новому взглянуть на соответствующие научно-технические программы, на переход от концепции “абсолютной безопасности”, к концепции “приемлемого риска”. Этот блок характеризуется и цепным характером развития последствий чрезвычайной ситуации (например, разрушением объекта из-за взрыва, возникновением пожара, выходом из строя коммуникаций из-за пожара и т.д.).

Таким образом, чрезвычайная ситуация развивается тогда, когда в результате действий или событий (как правило, внезапных) значительно изменяется обычный ритм жизни общества, причем такое изменение

---

<sup>4</sup> Гир Дж., Шах Х. Зыбкая твердь: Что такое землетрясение и как к нему подготовиться? М., 1988. С. 198-205.

чревато значительными материальными и людскими потерями.

**Чрезвычайная ситуация (ЧС)** – состояние, при котором в результате возникновения источника 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<sup>5</sup>.

Как всякое сложное и многогранное явление чрезвычайные ситуации можно классифицировать по различным критериям. Например, Б.Н.Порфирьев чрезвычайные ситуации подразделяет на три типа: искусственные или антропогенные (включая техногенные), естественные (природные) и смешанные или природно-антропогенные. Первый тип включает в себя социально-политические конфликты и технологические катастрофы, второй – стихийные бедствия и последний – класс чрезвычайных ситуаций “комбинированного генезиса”.

Далее чрезвычайные ситуации он классифицирует:

а) с точки зрения преднамеренности – на преднамеренные (социально-политические конфликты), непреднамеренные (стихийные бедствия, технологические катастрофы) и “комбинированные”;

б) по темпам их формирования – на “взрывные” и “плавные”;

в) по комбинированному признаку (масштабам воздействия и последствиям) – на локальные, субнациональные, национальные, региональные и глобальные<sup>6</sup>.

Вопрос о классификации чрезвычайных ситуаций имеет не только научно-методологическое, но и большое практическое значение. Правильное определение характера и масштабов случившегося позволяет правильно оценить обстановку, сделать научно обоснованный прогноз развития ситуации, принять правильное решение, точное претворение которого в жизнь позволит минимизировать потери и будет способствовать оперативному решению задач по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. В связи с этим вопросы, связанные с классификацией видов чрезвычайных ситуаций, потребовали нормативного закрепления.

Для установления единого подхода к оценке чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, определения границ зон чрезвычайных ситуаций и адекватного реагирования на них в Российской Федерации было введено в действие Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. N 1094.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон РФ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21 декабря 1994 г. Ст.1 //Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 35. Ст. 3648.

<sup>6</sup> Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.С.25.

Чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от:

- количества людей, пострадавших в этих ситуациях;
- количества людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности;
- размера материального ущерба;
- границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций.

Выделяют локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные чрезвычайные ситуации.

**Локальная чрезвычайная ситуация** – ситуация, в результате которой пострадало не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения.

**Местная чрезвычайная ситуация** – ситуация, в результате которой пострадало свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района.

**Территориальная чрезвычайная ситуация** – ситуация, в результате которой пострадало свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта Российской Федерации.

**Региональная чрезвычайная ситуация** – ситуация, в результате которой пострадало свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 0,5 млн., но не более 5 млн. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации охватывает территорию двух субъектов Российской Федерации.

**Федеральная чрезвычайная ситуация** – ситуация, в результате которой пострадало свыше 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 млн. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации.

**Трансграничная чрезвычайная ситуация** – ситуация, поражающие факторы которой выходят за пределы Российской

Федерации, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затрагивает территорию Российской Федерации.

Большое значение для практики имеет и правильное определение качественной природы чрезвычайной ситуации, которое тесно связано с источником возникновения вредных для общества последствий.

В зависимости от характера источника выделяют природные, техногенные, биолого-социальные и военные чрезвычайные ситуации.

## 1.2. Чрезвычайные ситуации техногенного характера

**Техногенная чрезвычайная ситуация** – 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.

Под **источником техногенной чрезвычайной ситуации** понимают опасное техногенное происшествие, в результате которого на объекте, определенной территории или акватории возникла техногенная чрезвычайная ситуация<sup>7</sup>. К опасным техногенным происшествиям относят аварии на промышленных объектах или на транспорте, пожары, взрывы или высвобождение различных видов энергии. Разъясним содержание некоторых понятий.

**Авария** – разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрывы и (или) выброс опасных веществ<sup>8</sup>.

**Катастрофа** – крупная авария на производственном объекте или на транспорте, повлекшая за собой человеческие жертвы или ущерб здоровью людей, либо разрушения или уничтожение материальных ценностей в значительных размерах.

**Пожар** – неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства<sup>9</sup>.

Вышеприведенные понятия позволяют нам сделать вывод о том, что техногенные чрезвычайные ситуации представляют собой негативные последствия нарушения нормального ритма хозяйственной деятельности человека по преобразованию им окружающей среды. Подобные отклонения – побочный продукт научно-технического

---

<sup>7</sup> ГОСТ Р 22.0.04-95 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения, п. 3.1.2. Дата введения 01.01.1996.

<sup>8</sup> Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ. Ст. 1.

<sup>9</sup> Федеральный закон РФ “О пожарной безопасности” от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ. Ст. 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

прогресса. Они будут иметь место до той поры, пока будут существовать промышленность и технологии. Вместе с тем это не означает, что следует пассивно относиться к данной проблеме.

В основе возникновения и развития техногенных чрезвычайных ситуаций, как правило, лежат нарушения (преднамеренные или непреднамеренные) существующих правил, регламентирующих порядок ведения хозяйственной деятельности, или производства работ. При этом потенциальная опасность игнорируется либо ввиду заблуждения относительно ее истинного характера, либо осознанно, под влиянием другой мотивации (производственной необходимости, стремления оптимизировать технологический процесс и т.д.).

Из происходящих в Российской Федерации ежегодно более 1,5 тысяч достаточно масштабных чрезвычайных ситуаций около 75% – техногенного характера. Они наносят стране прямой и косвенный ущерб, исчисляемый миллиардами рублей. Общие материальные потери от техногенных аварий и природных катастроф достигают 5-7% ВВП.

Основными причинами возникновения вредных технологических воздействий, техногенных аварий и катастроф являются:

- недопустимый прогрессирующий износ основных производственных фондов, особенно технологического оборудования и коммуникаций, превышающий в некоторых отраслях экономики 80-90% (например, в гражданской авиации превышен установленный срок службы у более 70% самолетного парка; в ВВС России за последние 10 лет из-за низкого уровня обеспечения безопасности полетов потери самолетов в катастрофах могут быть приравнены к двум воздушным армиям);
- недостаточная надежность систем обеспечения безопасности в промышленности, на транспорте, в энергетике, сельском хозяйстве, системах управления, нарушение техники безопасности производства;
- большие сроки внедрения новых безопасных, ресурсо- и энергосберегающих технологий, низкие темпы автоматизации технологических процессов и противоаварийной защиты;
- нерациональное размещение на территории страны вредных производств и потенциально опасных объектов, просчеты при их проектировании, строительстве и модернизации;
- недопустимое снижение инвестирования в экономику и особенно в сферы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, устойчивости функционирования экономики и охраны природной среды;
- снижение общего уровня образования, фундаментальных и прикладных научных исследований в рассматриваемой сфере.

**Потенциально опасный объект** – объект, на котором используют, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаро- и взрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации.

Опасности и угрозы возникновения техногенных аварий увеличиваются также ввиду изменения структуры потребления первичных энергоресурсов и резкого увеличения в топливно-энергетическом балансе страны доли нефти, газа (до 60%) и ядерной энергии (до 10%). В промышленности, на транспорте и в сельском хозяйстве резко возросли масштабы использования пожаро-, взрыво-, химически и биологически опасных веществ, материалов и технологий, которые являются потенциальными источниками техногенных аварий и катастроф.

Анализируя причины возникновения ЧС техногенного характера, можно с большой долей уверенности отметить, что они порождаются в значительной степени экономическими трудностями, переживаемыми в настоящий период Российской Федерацией.

В России и других государствах СНГ сосредоточено свыше 1000 крупных потенциально опасных химических предприятий. При этом уровень смертности в нефтехимической, химической и перерабатывающих отраслях России (количество погибших на 100 миллионов рабочих человеко-часов) в 8 раз превышает этот показатель в странах Запада.

О масштабах и поражающих факторах воздействия аварий на химических предприятиях свидетельствует, например, катастрофа на заводе по производству пестицидов в индийском городе Бхопале в декабре 1984 г. В результате утечки метилизоцианата – ядовитого вещества, аналогичного фосгену, но в пять раз более токсичного, погибло более 3,1 тыс. человек, пострадало 330 тысяч, из них 85 тысяч получили серьезные отравления.

Как правило, при крупных техногенных авариях и особенно при появлении вторичных поражающих факторов в результате разрушения или повреждения потенциально опасных объектов происходят комбинированные поражения людей и объектов экономики. Причем по уровню и масштабам поражающего воздействия вторичные факторы приближаются к оружию массового поражения.

Прогнозируя уровень техногенной безопасности в России, можно с большой степенью достоверности предположить, что в условиях непрекращающегося социально-экономического кризиса в ближайшее время не удастся полностью устранить причины возникновения ЧС техногенного характера. Напротив, наиболее вероятен их рост как в промышленности, так и на транспорте.

Одним из перспективных направлений в сфере предупреждения развития техногенных чрезвычайных ситуаций является четкое определение потенциально опасных в техническом отношении объектов и установление за их функционированием повышенного контроля. Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997 года N 116-ФЗ призван определить правовые, экономические и социальные основы

обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов. Целью закона является повышение эффективности деятельности по предупреждению аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий таких аварий.

В приложении 1 дается перечень объектов (предприятий, цехов, объектов, участков, площадок, а также иных производственных площадей), которые с точки зрения закона относятся к опасным. Четкая дифференциация потенциально опасных производственных объектов позволит не только сделать их предметом пристального внимания со стороны контролирующих органов, призванных осуществлять надзор за соблюдением мер безопасности, но также даст возможность подготовить население, проживающее на территории, прилегающей к объектам, к правилам поведения на случай развития событий по неблагоприятному сценарию и внести корректировку в руководящие документы служб и подразделений, призванных осуществлять оперативное реагирование на факты чрезвычайных ситуаций. Иными словами, четкое представление о наличии на обслуживаемой территории опасного производственного объекта позволит существенно снизить негативное влияние такого важного фактора чрезвычайной ситуации, как внезапность.

### 1.3. Чрезвычайные ситуации природного характера

Несколько иначе обстоит положение с предупредительной деятельностью, когда речь идет о чрезвычайных ситуациях природного характера, основу которых составляют **стихийные бедствия** – разрушительное природное и природно-антропогенное явление или процесс, в результате которого может возникнуть или возникла угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и элементов окружающей природной среды. Таким образом, в основе этих ситуаций лежит не осознанно-волевая деятельность, а действие природных сил, пока далеко не в полной мере подвластных людям.

На территории России, в силу ее обширности, имеют место почти все известные науке разрушительные природные явления. Среди них землетрясения, извержения вулканов, оползни, обвалы, наводнения, сели, подтопления территорий, внезапные выбросы нефти и газа, снежные лавины, карст, суффозия, эрозия, цунами, тайфуны, смерчи и др. Прямой ущерб от перечисленных процессов по различным оценкам составляет от нескольких десятков миллионов до сотен миллионов рублей (в зависимости от вида бедствия).

**Прямой материальный ущерб** – произошедшее в результате случившегося стихийного бедствия уменьшение или ухудшение качества



наличного имущества, понимаемого как совокупность вещей и материальных ценностей (без учета упущенной выгоды) и определяемого, как правило, в денежном эквиваленте.

В то же время общество не столь беззащитно пред лицом стихийных процессов. Стихийные бедствия, несмотря на наличие многих общих черт, имеют и ряд принципиальных отличий. Действительно, некоторые из стихийных бедствий часто отличаются непредсказуемостью по месту, времени и интенсивности проявления. Примером могут служить землетрясения в районе Ашхабада в 1948 г., в Ташкенте в 1966 г., недавнее землетрясение в г. Нефтегорске Сахалинской области.

Другим стихийным бедствиям присущи такие черты, как:

- систематичность;
- повторяемость;
- более или менее высокая степень ожидаемости.

Как правило, это стихийные бедствия сезонного характера. К ним можно отнести весенние паводки, лесные пожары в засушливые годы, пожары на торфяниках. Территория Российской Федерации охватывает более 60 зон возможного затопления. Наиболее подвержены этому стихийному бедствию долины рек Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа. Ожидаемы стихийные бедствия и в районах, отличающихся подверженностью природным аномалиям. По прогнозам специалистов на ближайшие годы сейсмическая опасность сохранится на Дальнем Востоке, в Сахалинской области, районах Камчатки. Актуальна проблема повышения сейсмической активности также в Северо-Кавказском и Забайкальском регионах.

В настоящее время невозможно предупредить возникновение большей части стихийных бедствий. Исключение составляет только относительно успешная борьба со сходом снежных лавин, а также деятельность противоградовой службы, предотвращающей вред народному хозяйству. В связи с этим основной упор в деле защиты населения и территорий от стихийных бедствий следует делать на осуществление работы по заблаговременной подготовке сил и средств, своевременному оповещению населения, оперативному реагированию на факты бедствий. Большие возможности в минимизации потерь от стихийных бедствий имеет строительство производственных и жилых помещений с учетом сейсмической нагрузки, а также выполнение сезонных комплексов противопаводковых мероприятий.

#### **1.4. Чрезвычайные ситуации биолого-социального характера**

За последние годы в Российской Федерации наблюдается сложная санитарно-эпидемиологическая обстановка. Наиболее опасными в эпидемиологическом отношении регионами считаются



Алтай, Южный Урал, Среднее и Нижнее Поволжье, Забайкалье, Северный Кавказ, а также регионы, граничащие с Монголией, Китаем, республиками Закавказья, Казахстаном и некоторые другие. За период 1992-1996 гг. в 1,8 раза увеличилось количество ЧС, вызванных массовыми инфекционными заболеваниями и отравлениями людей. При этом число заболевших увеличилось в 2 раза, а число умерших – в 9 раз.

**Биолого-социальная чрезвычайная ситуация** – состояние, при котором в результате возникновения источника биолого-социальной чрезвычайной ситуации на определенной территории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, существования сельскохозяйственных животных и произрастания растений, возникает угроза жизни и здоровью людей, широкого распространения инфекционных болезней, потерь сельскохозяйственных животных и растений<sup>10</sup>.

**Источник биолого-социальной чрезвычайной ситуации** – особо опасная или широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений, в результате которой на определенной территории произошла или может возникнуть биолого-социальная чрезвычайная ситуация<sup>11</sup>.

Биолого-социальные чрезвычайные ситуации чаще всего проявляются в эпидемиях, эпизоотиях и эпифитотиях.

**Эпидемия** – массовое, прогрессирующее во времени и пространстве в пределах определенного региона распространение инфекционной болезни людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости<sup>12</sup>.

**Эпизоотия** – одновременное, прогрессирующее во времени и пространстве в пределах определенного региона распространение инфекционной болезни среди большого числа одного или многих видов сельскохозяйственных животных, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости<sup>13</sup>.

**Эпифитотия** – массовое, прогрессирующее во времени и пространстве инфекционное заболевание сельскохозяйственных растений и(или) резкое увеличение численности вредителей растений, сопровождающееся массовой гибелью сельскохозяйственных культур и снижением их продуктивности<sup>14</sup>.

Не менее важной становится экологическая безопасность. Не секрет, что уже сегодня происходит интенсивное расширение особо

---

<sup>10</sup> ГОСТ Р 22.0.04-95 Безопасность в чрезвычайных ситуациях биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения, п. 3.1.1.

<sup>11</sup> Там же, п. 3.1.2.

<sup>12</sup> Там же, п. 3.2.1.

<sup>13</sup> Там же, п. 3.3.1.

<sup>14</sup> Там же, п. 3.4.1.

неблагоприятных зон, площадь которых составляет пятую часть территории России с населением почти 30 млн. человек. Масштабы экологических бедствий становятся угрожающими. Три четверти поверхностных и около 30% подземных вод России уже потеряли свое питьевое значение, а половина общего объема продуктов питания содержит ядовитые вещества в концентрациях, вредных для здоровья.

К катастрофическому ухудшению экологических условий России добавляются еще и действия внешних неблагоприятных факторов. К ним в первую очередь следует отнести:

- превращение России в отстойник для захоронения отработанных радиоактивных и токсических веществ (радиоактивные, ртутные и пластиковые отходы, химикаты, пестициды, старые красители, гальванический осадок, медный шлак, пепел мусоросжигательных заводов, загрязненный грунт и др.), вывозимых из различных стран Европы;

- завоз в Россию вредных технологий без должного оснащения их средствами безопасности;

- интенсивное разграбление природных ресурсов России.

В последние годы отмечается значительное ухудшение состояния окружающей природной среды, вызываемое воздействиями вредных веществ на атмосферу, гидросферу, литосферу.

Наиболее неблагоприятное влияние на состояние окружающей природной среды оказывают: нефтяная, химическая, газовая, угольная и лесная промышленность, энергетический, металлургический, строительный, транспортный, оборонный и агропромышленный комплексы; коммунальное хозяйство городов и населенных пунктов; отходы производства и потребления, размещаемые на свалках и полигонах, особенно радиоактивные и химические.

Уровни выбросов вредных веществ в атмосферу от промышленных стационарных источников (окиси углерода, углеводорода, серы, оксидов азота, различных твердых веществ) на территории России в 1996 г. достигли 32 млн. тонн. От автотранспорта выбросы вредных веществ (двуокиси азота, окиси углерода, пыли) превысили 20 млн. тонн. Во многих районах наблюдается недопустимое выпадение из атмосферы азота, серы, нитратов и аммония. Свыше 110 млн. россиян испытывают воздействие вредных веществ, превышающих в 5–10 раз предельно допустимые концентрации. Все вышеизложенное позволяет объявить некоторые из регионов России зоной экологической катастрофы.

**Экологическая катастрофа** – аномалия, возникшая в природе в результате стихийных бедствий и техногенных аварий либо воздействия хозяйственной деятельности человека на природные процессы и приводящая к неблагоприятным изменениям в природной среде и к угрозе жизни и здоровью людей, а также ущербу народному хозяйству.

Региональные и глобальные загрязнения окружающей природной среды и истощение природных ресурсов становятся наиболее

ощутимой угрозой для человека. Известно, что любая популяция, в которой количество генетически неполноценных членов превышает 30%, обречена на деградацию. Уже сейчас по продолжительности жизни Россия находится на 51 месте в мире.

На экологическую ситуацию в России оказывают негативное влияние и соседние государства (Германия, Польша, Монголия, Китай, Украина и др.). В свою очередь, неблагоприятная экологическая ситуация в России влияет на состояние природной среды Финляндии, Эстонии, Казахстана и других приграничных государств.

## **2. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

### **2.1. Понятие государственного управления в особых условиях**

Защита от ЧС, угрожающих жизни, здоровью людей, состоянию окружающей природной среды, условиям жизнедеятельности населения, материальным ценностям каждого человека рассматривается как важнейшая социальная функция государства. Эта функция реализуется через комплекс организационных, технических, правовых и экономических мер, направленных на снижение риска возникновения ЧС, снижение материальных потерь в случае их возникновения, а также на обеспечение постоянной готовности органов управления, сил и средств к их ликвидации.

Важнейшим из критериев стабильности социума выступает **безопасность в чрезвычайных ситуациях** – состояние защищенности населения, объектов народного хозяйства и окружающей природной среды от опасностей в чрезвычайных ситуациях.

Реализация функции защиты населения от ЧС, учитывая их потенциальные масштабы, требуемые силы и средства для их предупреждения и ликвидации, возможна только при условии функционирования в стране эффективной системы государственного управления.

Прежде чем перейти к рассмотрению сути поставленной проблемы, отметим следующее. На практике и в специальной литературе для характеристики обстановки, возникающей вследствие воздействия природных, техногенных и социальных факторов, влекущих нарушения нормальной жизнедеятельности населения и создающих угрозу безопасности граждан, общества и государства, используются и такие термины, как “особые условия”, “экстремальные условия”, “чрезвычайные обстоятельства”, “чрезвычайная обстановка”, “экстремальные ситуации” и др.

Существующее многообразие терминов объясняется не только недостаточной научной проработкой обозначаемых ими понятий, но и

тем, что при рассмотрении одних и тех же объектов-явлений, условий (обстановки) экстремальности авторы использованием различных дефиниций стремятся отразить те их признаки, которые наиболее полно и точно отражают складывающуюся обстановку. Представляется, что в связи с отмеченным положением в понятийном аппарате научно обоснованное и четкое толкование основных терминов и раскрытие обозначаемых ими понятий имеет не только теоретическое, но и практическое значение. От правильного понимания складывающейся обстановки во многом зависит их оценка, решения и действия законодателя, правоприменителей и граждан.

В смысловом значении словосочетание “особые условия” означает общее отличие, необычность обстановки, в которой что-нибудь происходит (произошло)<sup>15</sup>.

Проведенный анализ показывает, что высказанные в юридической литературе различные взгляды о понятии особых (экстремальных) условий в основном сводятся к следующему. Одни авторы связывают такие условия с чрезвычайными мерами охраны государственного строя, исследуя правовой аспект проблемы<sup>16</sup>, другие берут за основу повышенное по степени опасности состояние угрозы безопасности граждан, материальным и культурным ценностям, нарушающее нормальный режим жизнедеятельности общества.

Необходимо учитывать, что управление в этой сфере человеческой деятельности является специфической разновидностью социального управления. Специфика его проистекает из необычности внешних факторов, которые предопределяют невозможность применения сложившихся в повседневной практике форм и методов управления обществом и государством. Обычно это связывается с воздействием источников, вредных для личности и общества.

Однако общество в своей повседневной практике ежедневно сталкивается с результатами воздействия общественно вредных факторов (ущерб от дорожно-транспортных происшествий, мелких аварий, административных правонарушений и преступлений). Но, как правило, с преодолением большинства общественно вредных последствий структуры, осуществляющие социальное управление, справляются в рамках предоставленных им полномочий, оставаясь в режиме повседневной деятельности. Очевидно, что необходимость в переходе на новые (отличные от обычных) формы и методы возникает при качественном изменении негативных факторов и результатов их воздействия.

Совокупность обстоятельств, требующих применения необычных форм и методов управления получила название “особых условий”.

---

<sup>15</sup> Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1992. С. 289

<sup>16</sup> Денисов А.И. Общая система социалистической демократии. М., 1990. С. 186

**Особые условия** – обстановка, сложившаяся в результате: возникновения чрезвычайных обстоятельств, введения чрезвычайного или военного положения, при проникновении или действиях на обслуживаемой территории диверсионно-разведывательных и террористических групп, десантов противника, угрозы применения или применение противником оружия массового поражения. Такая обстановка характеризуется повышенной степенью опасности для жизни людей, деятельности органов власти и управления, работы организаций, сохранности материальных ценностей и т.д.

В особых условиях приоритетное значение приобретает внутригосударственная функция обеспечения общественной безопасности.

**Безопасность общества (общественная)** – урегулированная нормами права и морали система общественных отношений, выражаемая в защищенности жизненно важных интересов человека, общественного порядка, нормального функционирования государственных органов и общественных организаций от угроз, исходящих от деяний лиц, совершающих правонарушения или нарушающих нормы морали, от явлений негативного природного и техногенного характера<sup>17</sup>.

Как уже отмечалось, государственное управление в особых условиях – это разновидность социального управления, представляющего собой воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития<sup>18</sup>.

Под **государственным управлением в особых условиях** понимается осуществляемая в установленном законами и иными подзаконными актами порядке, специфическая по формам и методам воздействия деятельность государственных учреждений и организаций, направленная на предупреждение, локализацию и ликвидацию последствий воздействия факторов, опасных для жизни людей, нормальной деятельности органов власти, работы предприятий и организаций, и скорейшую нормализацию условий жизнедеятельности общества.

## **2.2. Специальные правовые режимы управления в особых условиях**

Важнейшим из принципов государственного управления в целом и управления в особых условиях, в частности, является *принцип законности*. Вся деятельность вовлеченных в этот процесс

---

<sup>17</sup> Правовое обеспечение противодействия терроризму: Справочное пособие / Авт.-сост. Докт. юрид. наук А.Ю. Шумилов. М., 1998. С.37.

<sup>18</sup> Советский энциклопедический словарь/ Гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М., 1990. С.1400.

управленческих структур, их звеньев, должностных лиц и других участников строится на основе и во исполнение закона. Вместе с тем неординарность происходящего не позволяет в полной мере реализовать требования закона. Более того, реализация юридическими и физическими лицами в полном объеме своих прав, предоставленных им законом и неотъемлемых в обычных условиях, в особых условиях может привести к общественно вредным последствиям.

Более успешному выполнению стоящих перед государственными организациями и учреждениями в особых условиях задач способствуют специальные правовые режимы управления.

Термин «правовой режим» главным образом употребляется в рамках общей теории права. Положение о том, что каждой отрасли права соответствует особый правовой режим, очень существенно как в научном, так и практическом отношениях. В научном плане это теоретическое положение дает углубленную характеристику отрасли права вообще, ибо правовой режим отрасли права материально обусловлен: во-первых, предметом регулирования (особенностями управленческих, имущественных и других отношений); во-вторых, методом правового воздействия, т.е. единым специфическим способом юридического воздействия, характерным для данной отрасли; в-третьих, отраслевым юридическим инструментарием, базирующимся на принципах, специфичных для данной отрасли; в-четвертых, наличием особой отрасли законодательства, т.е. кодифицированным актом, который нормативно закрепляет отраслевые принципы, общие положения и основные правовые средства.

Что же касается практической стороны правового режима, то в нем действует особый юридический порядок, характерный для каждой отрасли в отдельности. Таким образом, в юридической литературе вопрос о понятии правового режима решается в связи с характеристикой предмета и метода правового регулирования общественных отношений той или иной отрасли права. Поэтому под административно-правовым режимом Д.Н. Бахрах понимает сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия<sup>19</sup>. Это отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции. Административно-правовому режиму присуще такое правовое воздействие, которое осуществляется на властно-императивных началах, создавая тем самым отношения подчинения.

Что же касается конкретных параметров функционирования того или иного административно-правового режима, то они могут существенно различаться. И это проявляется в наличии более или менее

---

<sup>19</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С.188.

развернутой сети запретов и дозволений. Административно-правовые режимы подразделяются на специальные режимы территорий (например, зона экологического бедствия); режимы отдельных объектов и документов (например, наркотики, яды, оружие и др.); режимы видов деятельности (функционирование российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

По временному аспекту действия административно-правовые режимы различаются на постоянные (например, паспортный) и временные (например, карантин, чрезвычайное положение). По территориальному критерию режимы делятся на федеральные и региональные (заповедник, закрытые административно-территориальные образования).

В особых условиях требуется иное нормативное воздействие. Поэтому правовые режимы, при помощи которых происходит такая перестройка юридического инструментария, можно определить как специальные.

Они относятся к административно-правовым, так как:

- их содержание реализуется посредством юридико-организационного воздействия органов управления;
- при определении правового положения субъектов используется административно-правовой инструментарий.

При этом специальные режимы создают на базе режима отрасли административного права собственную регулятивную конструкцию, опираясь, главным образом, на запреты, властно-принудительные функции. Для стабилизации обстановки требуется беспрекословное выполнение нормативных и индивидуальных указаний, максимальное подчинение воли субъектов общей цели – обеспечению безопасности государства, общества, личности с ограничением ряда институтов демократии.

**Специальные правовые режимы** – совокупность форм и методов деятельности органов власти и управления, допускающая ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально-объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, устанавливают меры, которые используются для урегулирования ситуации. Выбор того или иного специального правового режима зависит от остроты сложившегося положения, степени экстремальности ситуации. Можно выделить следующие критерии:

- степень интенсивности воздействия угрозы на безопасность;
- временный аспект протекания чрезвычайных процессов;
- масштабность;
- комплексность угрожающей опасности, ее влияние на различные



сферы общественной жизни;

– разнорядность последствий, их цепной характер.

Анализ действующего законодательства позволяет говорить о существовании трех специальных правовых режимов управления в особых условиях:

- чрезвычайное положение;
- особое положение;
- военное положение.

Рассмотрим более подробно каждый из этих режимов.

**Чрезвычайное положение** – особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий установленные Федеральным конституционным законом о чрезвычайном положении ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Закрепление института чрезвычайного положения в государственно-правовом механизме, а также придание ему правовых форм относится к эпохе буржуазных революций XVII-XIX вв. Царской России институт чрезвычайного положения был также достаточно широко знаком. Особенно сильное развитие он получил во второй половине XIX в. в связи с социально-политическими и межэтническими конфликтами. На всех этапах развития человеческого общества представления о теории и практике использования чрезвычайных мер классиками европейской философской и государствоведческой мысли были различными и противоречивыми.

Так, В.И. Ленин, критикуя практику применения царским правительством исключительных мер, называл Положение “О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия”, принятое 14 августа 1881 г., “одним из самых устойчивых, основных законов Российской империи”<sup>20</sup>. Однако уже в первые годы Советской власти ленинское правительство изменило отношение к чрезвычайным методам государственного управления до противоположного, возведя их в ранг основных. И под лозунгом “Отечество в опасности” проводились внесудебные расправы над гражданами. В этой связи М. Горький, не одобряя репрессивную политику, говорил, что “крики “Отечество в опасности” могут быть вызваны не только чувством искренней тревоги, но и внушениями партийной тактики, что ... люди, которые громче всех кричат “Отечество в опасности”, имели все основания крикнуть эти слова еще три года назад – в июле 1914 года. По соображениям партийной и классовой эгоистической тактики они этого не сделали”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.9. С.331.

<sup>21</sup> Горький М. Несвоевременные мысли. М., 1990. С.121-122.



Впоследствии ЦИК и СНК СССР принимают постановление от 3 апреля 1925 года “Об утверждении Положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка”<sup>22</sup>, возведя репрессивную политику в закон. И только Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 ноября 1962 г. “Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка” утратило силу<sup>23</sup>. Институт чрезвычайного положения неоднозначно воспринимается и в наши дни. О нем говорят как об инструменте насилия, насаждения беззакония законодательным путем, попрания любых демократических норм и принципов. Такой ортодоксальный подход к этому правовому явлению можно объяснить только тем, что эта тема была закрытой, и она была чужда теории социализма и коммунизма, ибо этой теории были по самой природе чужды социально-политические конфликты и иные чрезвычайные ситуации.

Чрезвычайное положение является сложным, многоаспектным социальным явлением, отражающим диалектику административно-правовых средств и методов юридического воздействия. Оно выражает интересы граждан, служит реальным, действенным юридико-политическим инструментом гражданского общества в чрезвычайных ситуациях.

Чрезвычайное положение представляет собой органическую связь административно-правовых режимов в обществе. Этот чрезвычайный режим обусловлен чрезвычайными ситуациями. Именно они выступают в качестве фактического основания возникновения такого правового режима, как чрезвычайное положение. Власть концентрирует свое внимание на запретах и властно-принудительных функциях, ибо для стабилизации обстановки требуется беспрекословное выполнение нормативных и индивидуальных указаний, обосновывает максимальное подчинение воли субъектов общей цели – спасению жизни, здоровья и имущества людей, ограничению ряда институтов демократии.

Определяя основания введения чрезвычайного положения, законодатель дает характеристику возможных обстоятельств, используя различные критерии. Главным из них (материальным) является объективное наличие обстоятельств, возникновение которых создает опасность для жизни и здоровья граждан, нормальной деятельности государственных институтов, требующих проведения аварийно-спасательных, восстановительных работ.

Эти явления по сфере возникновения в законе классифицируются на две самостоятельные группы:

- социально-политические, то есть попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки,

---

<sup>22</sup> Собрание законов СССР. М., 1925, N 25. С.176.

<sup>23</sup> Сборник законов СССР. М., 1938-1967. М., 1968. Т.2. С.663.

сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей;

- техногенные, природные и биологические, то есть стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии.

Первая группа требует принятия жестких мер по наведению общественного порядка, применению строгих санкций, серьезных и разумно широких ограничений социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, т.е. введения чрезвычайного положения.

Вторая группа характеризуется тем, что государство оказывает пострадавшим гражданам быструю и эффективную помощь, организует аварийно-спасательные работы, обеспечивает порядок и дисциплину, прибегая с этой целью к минимальным ограничениям и санкциям, т.е. вводит состояние национального или регионального бедствия<sup>24</sup>. Эти явления должны представлять собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу, которая является потенциальной возможностью реализации опасности для личности, общества и государства. Степень кризисности чрезвычайной ситуации должна быть таковой, чтобы органы власти и управления признали существующие у них полномочия недостаточными и что для ее урегулирования необходимо применение чрезвычайных мер. *Целью введения чрезвычайного положения* является нормализация в кратчайшие сроки обстановки, устранение угроз безопасности личности, общества, государства, восстановление законности, нормальной деятельности, оказание помощи пострадавшим гражданам, организациям, ликвидация последствий беспорядков, катастроф, стихийных бедствий.

В условиях чрезвычайного положения устанавливаются ограничения, направленные на изменение прав и свобод граждан, компетенцию организаций и учреждений. В результате этого, с одной стороны, “блокируется” реализация прав и свобод граждан, с другой – устанавливаются дополнительные обязанности в виде запретов<sup>25</sup>. Содержание режима чрезвычайного положения составляют основные и дополнительные меры. Особое значение приобретает **охрана общественного порядка в зоне чрезвычайной ситуации** – действия сил охраны общественного порядка в зоне чрезвычайной ситуации по организации и регулированию движения всех видов транспорта, по охране материальных ценностей любых форм собственности и личного имущества пострадавших, а также по обеспечению режима чрезвычайного положения, порядка въезда и выезда граждан и транспортных средств.

---

<sup>24</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С.280.

<sup>25</sup> Петрухин И.Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993, N 2. С.50.

На этот период вводится особый режим въезда и выезда, т.е. устанавливается контрольно-пропускной режим на конкретной территории – в **районе чрезвычайного положения** (территориально-административном образовании или отдельной местности, на которой введен правовой режим временного государственного управления, определяемый федеральными законами Российской Федерации, нормативными указами Президента Российской Федерации либо законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в целях обеспечения безопасности населения при обстоятельствах, вызванных чрезвычайной ситуацией или массовыми беспорядками). При этом усиливается охрана общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения (государственных и иных банков, предприятий связи, тепло- и водоснабжения и др.); запрещается проведение массовых мероприятий (собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, забастовок); ограничивается движение транспортных средств и осуществляется их досмотр.

В случае введения чрезвычайного положения по основанию социально-политического характера дополнительно могут быть введены следующие меры:

- комендантский час, запрещающий в установленное время суток находиться в общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность;
- ограничение свободы печати и выступлений в других средствах массовой информации путем предварительной цензуры.

Допускаются временный арест печатной продукции до отмены чрезвычайного положения, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры; приостановление после соответствующего предупреждения деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, которые своей деятельностью препятствуют нормализации обстановки; проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия, – личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств; ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков.

В исключительных случаях допускаются:

- временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия, боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ;
- у предприятий, учреждений и организаций может быть изъята учебная военная техника и радиоактивные вещества;
- выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение (за их счет).

В случае же введения чрезвычайного положения по основанию техногенного, природного и биологического характера дополнительно может быть осуществлено:

- временное выселение (эвакуация) граждан из районов, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им стационарных или временных помещений;
- особый порядок распределения продуктов питания и предметов первой необходимости;
- карантин и другие санитарно-противоэпидемические мероприятия;
- мобилизация ресурсов государственных предприятий и организаций, изменение режима их работы, переориентация на производство необходимой продукции в условиях чрезвычайного положения;
- иные изменения производственной деятельности, необходимые для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ;
- в исключительных обстоятельствах, связанных с необходимостью неотложного проведения аварийно-спасательных работ – мобилизация трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном обеспечении безопасности труда;
- отстранение от работы на период чрезвычайного положения руководителей государственных учреждений, предприятий и организаций в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей и назначение временно исполняющими обязанности на эти должности других лиц.

В пределах чрезвычайных мер устанавливаются требования режима чрезвычайного положения. Нарушение гражданами этих требований влечет за собой административное взыскание в виде штрафов в размере от одной второй до пяти минимальных размеров оплаты труда.

Неоднократное нарушение требований режима чрезвычайного положения, а также действия, провоцирующие нарушение правопорядка или разжигающие национальную рознь, нарушающие общественный порядок, активное воспрепятствование осуществлению гражданами и должностными лицами их законных прав и обязанностей, а равно неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника органов внутренних дел или ФСБ при исполнении ими служебных обязанностей по охране общественного порядка влекут за собой наложение штрафа в размере до семи минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 30 суток.

А если эти действия совершены должностными лицами, то к ним применяется штраф в размере до десяти минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 30 суток. За нарушение правил комендантского часа граждане задерживаются силами охраны правопорядка (например, органами внутренних дел)

до окончания срока действия комендантского часа, лица, не имеющие при себе документов, – до установления их личности, но не более чем на трое суток.

Суммируя сказанное, можно выделить три группы общественных отношений, возникающих с введением чрезвычайного режима: организационно-структурные, организационно-функциональные и административно-деликтные. *Организационно-структурные отношения* обеспечивают переход от одной структуры к другой в условиях чрезвычайных ситуаций. *Организационно-функциональные связи*, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, обеспечивают динамику управленческой системы в условиях чрезвычайных ситуаций. *Административно-деликтные отношения* возникают между правонарушителем и правоприменительными органами или должностными лицами. Их организующее значение состоит в том, что путем применения взысканий, предусмотренных нормой чрезвычайного законодательства, орган стремится юридическими средствами обеспечить должное поведение человека в условиях чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайное положение не только обуславливает возникновение и функционирование определенной единой совокупности общественных связей, но и определяет основное назначение, суть которого сводится к безопасности личности, общества и государства в чрезвычайных ситуациях.

**Особое положение** – это специальный правовой режим, включающий необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему управоограничений значительно уступают мерам, используемым при режиме чрезвычайного положения. Иными словами, об особом положении можно говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное положение не объявляется.

Отмеченное различие в понятии и содержании особых (экстремальных), чрезвычайных условий имеет, по нашему мнению, практическое значение, поскольку при исследовании одного и того же явления в одних случаях рассматривается правовой режим особых (чрезвычайных) условий и анализируются принимаемые при этом меры охраны правопорядка, такие, как правовой режим и его особенности, в других – делается углубленный анализ содержания особых условий, проводится их классификация по степени угрозы общественному порядку, личной безопасности граждан и общественной безопасности, систематизирование адекватных угрозе мер по их обеспечению.

Обстоятельства, дающие основания установить “особое” положение, характеризуются потенциальной угрозой жизнедеятельности населения, нарушением обычных процессов хозяйственной деятельности, невозможностью органов государственной власти и управления нормально выполнять свои функции, без расширения их административно-властных полномочий.

В условиях особого положения применяются следующие меры:

- особый режим въезда и выезда (ограничение свободы передвижения по территории);
- усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;
- ограничение движения транспортных средств и их досмотр, установление карантина и других санитарно-противоэпидемических мер.

Применение этих мер по действующему законодательству предусматривается без введения чрезвычайного положения. Например, устанавливаются ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан в закрытом административно-территориальном образовании<sup>26</sup>.

Правительство Российской Федерации также может вводить особые условия и режимы хозяйственной деятельности и жизни населения на отдельных территориях в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей<sup>27</sup>. К этому следует добавить, что Правительством Российской Федерации установлен режим проживания жителей в зоне отселения территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, который представляет обязательное отселение граждан с территории зоны, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 кБк/км<sup>28</sup>.

Можно также сослаться на право начальника органа милиции или его заместителя принимать решение об оцеплении (блокировании) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий или эпизоотий, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий и учреждений<sup>29</sup>, что предполагает особый режим въезда и выезда.

Осуществление таких мер, как усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, досмотр транспортных средств и их пассажиров при имеющихся

---

<sup>26</sup> Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании", п. 1 ст. 3 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 20.08.92, N 33. Ст. 1915.

<sup>27</sup> Закон РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", п. 2 ст. 24 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 16.05.91, N 20. Ст. 641.

<sup>28</sup> Приложение N 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 25.12.92 N 1008 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 01.01.93, N 5. Ст. 387.

<sup>29</sup> Закон РФ "О милиции", п. 20 ст. 11 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 18.04.91, N 16.

данных о наличии у граждан оружия может производиться также без объявления чрезвычайного положения.

Меры, используемые органами управления в особых условиях для ликвидации чрезвычайных ситуаций, могут быть подразделены на административно-правовые и специально-организационные. К последним относятся противоэпидемические (принудительная госпитализация и изоляция), оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов, противопаводковые и противопожарные инженерно-технические мероприятия.

Понятие военного положения как специального режима в законодательстве Российской Федерации еще не достаточно регламентировано. Так, в соответствии со ст.19 Федерального закона РФ «Об обороне» **военное положение** как особый правовой режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающий ограничения прав и свобод, вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации.

В условиях военного положения происходит расширение полномочий военных властей: переход функций органов государственной власти и управления в области обороны, обеспечения общественного порядка и безопасности к военным советам фронтов, армий и военных округов, высшему командованию войсковых соединений; возложение на граждан дополнительных обязанностей в области обороны страны (например, введение трудовой повинности), введение некоторых ограничений для населения.

В местностях, объявленных на военном положении, значительно расширяется подсудность военных трибуналов. Решение об объявлении военного положения принимает Президент в случае внезапного вооруженного нападения. Регулирование режима военного положения определяется характером и степенью угрозы общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью граждан во время войны. В период военных действий разрушаются нормальные общественные взаимосвязи, изменяется работа управленческого механизма. Социальная среда в районе военных действий практически выходит из-под нормативного воздействия обычного законодательства. В этой связи на режим военного положения возлагаются задачи стабилизации системы общественных отношений, обеспечения работы государственных институтов, общественного порядка и общественной безопасности. Кроме того, режим военного положения должен обеспечить успешное действие вооруженных сил.

Объявление военного положения означает приостановление действия ряда конституционных норм. Но как бы ни были широки административные полномочия власти, предоставляемые ей режимом



военного положения, они должны быть закреплены в законе. Думается, что режим военного положения может быть урегулирован специальным законом. Военное положение, очевидно, может объявляться также в случае вторжения или нападения вооруженных сил или нерегулярных вооруженных формирований другого государства (хотя бы и без объявления войны) на территорию страны, а также в случае реальной угрозы перечисленных действий.

Военное положение объявляется вплоть до прекращения состояния войны, вторжения, нападения, блокады территории России или отдельных ее местностей или устранения реальной угрозы перечисленных действий. Исполнительно-распорядительные полномочия на территории страны или в отдельных ее местностях, объявленных на военном положении, передаются уполномоченным органам.

Для этого формируются органы государственной власти и управления военного времени: Государственный комитет обороны Российской Федерации, комитеты обороны республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Задачи и полномочия органов государственной власти и управления военного времени должны определяться законом. Органы государственной власти и управления военного времени вправе издавать постановления (распоряжения) по вопросам:

- осуществления мероприятий по укреплению обороны страны, организации всеобщего военного обучения населения, территориальной обороны, усиления охраны государственных, хозяйственных и военных объектов, безопасности и общественного порядка;
- ограничения или приостановления деятельности политических партий, общественных организаций и движений, преследующих цели, наносящие ущерб безопасности Российской Федерации, а также организации демонстраций, собраний, митингов, шествий, запрещения проведения забастовок; привлечения граждан Российской Федерации к трудовой и иной повинности для выполнения оборонных работ, ликвидации последствий применения противником средств поражения, восстановления поврежденных (разрушенных) объектов экономики и военных объектов, а также для участия в борьбе с пожарами, эпизоотиями, эпидемиями и стихийными бедствиями;
- осуществления при необходимости рассредоточения населения и промышленного производства;
- временного переселения граждан из районов опасных для проживания с обязательным предоставлением им жилых помещений для временного или постоянного проживания;
- установления режима миграции населения;
- запрещения гражданам, не освобожденным от воинской



обязанности, изменять место жительства;

- установления режима работы предприятий, учреждений и организаций, образовательных учреждений, а также зрелищных заведений;

- запрещения увольнения по собственному желанию работников оборонных предприятий, а при необходимости, и других предприятий экономики;

- внесения изменений в планы государственных и иных предприятий и организаций по производству и поставкам продукции;

- изъятия с последующим возмещением причиненного ущерба или временного привлечения для нужд обороны транспортных средств, сооружений, машин, механизмов, оборудования и иного необходимого имущества и материальных средств, принадлежащих предприятиям, учреждениям, организациям независимо от форм собственности, а также отдельным гражданам;

- разрешения руководителям предприятий, учреждений и организаций с учетом производственной необходимости переводить работников без их согласия на работу, не обусловленную трудовым договором;

- назначения и освобождения руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций; использования ресурсов предприятий, учреждений и организаций для ликвидации последствий применения оружия массового поражения, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств;

- введения комендантского часа;

- установления контроля за работой предприятий связи, печати, типографий, радио, телевидения, центров ЭВМ и АСУ, а также других средств массовой информации; изъятия у предприятий, учреждений, организаций и граждан радиопередающих устройств, множительной, электронно-вычислительной техники, звукозаписывающей аппаратуры и других технических средств связи и АСУ с последующим возмещением причиненного ущерба, а также огнестрельного и другого оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, химических и радиоактивных материалов, принадлежащих предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам;

- определения порядка призыва граждан на военную службу и особенности прохождения военной службы в военное время.

Формы управления на территориях определяются военной обстановкой. В районах боевых действий и в прифронтовой полосе административная власть передается военному командованию. Ему же принадлежит вся полнота власти там, где в силу чрезвычайных обстоятельств отсутствуют органы государственной власти. Военное командование на территориях, не входящих в район непосредственных военных действий, где продолжают действовать местные органы власти, наделяется дополнительными полномочиями в области обороны,

обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка.

Остальные вопросы общественной жизни должны решаться гражданскими органами, полномочия которых в условиях военного положения могут быть изменены. Так, военному командованию в целях исполнения режима военного положения в районах предполагаемых военных действий должны предоставляться следующие права:

- осуществлять вывод предприятий, учреждений, организаций и отселение населения из зон возможных боевых действий;

- выселять из местности, где введено военное положение, или отдельных ее пунктов по представлению военных судов, органов Министерства безопасности Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации особо опасных рецидивистов, лиц, имеющих судимость за тяжкие преступления, и лиц, находящихся под административным надзором;

- устанавливать военно-квартирную обязанность для расквартирования воинских частей и учреждений;

- использовать местные радиостанции, узлы связи, телевизионные центры, типографии, центры ЭВМ и АСУ и другие теле-радиокоммуникационные системы для военных нужд;

- регламентировать работу предприятий торговли и общественного питания, бытового, складского и коммунального хозяйства независимо от форм собственности;

- при необходимости устанавливать порядок и нормы отпуска населению и организациям продовольственных и промышленных товаров;

- устанавливать порядок использования защитных сооружений; проводить карантинные и другие санитарно-противоэпидемические мероприятия;

- в пределах своих полномочий издавать постановления (приказы), обязательные для исполнения органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, и контролировать их выполнение;

- устанавливать за неисполнение постановлений (приказов) административный арест или штраф.

Необходимо четко разграничить режим чрезвычайного положения, при котором угроза безопасности исходит от внутренних социальных конфликтов, и режим военного положения, призванный способствовать преодолению внешней угрозы, достижению победы над агрессором.

Хотя в исключительных случаях и в условиях чрезвычайного положения, вызванного стихийным бедствием, Президент по поручению парламента может принимать меры по привлечению вооруженных сил для обеспечения безопасности, но социально-правовая функция этих воинских частей отлична от той, которую они

выполняют при военном положении. В условиях ЧС они играют вспомогательную роль, выполняют распоряжения и приказы гражданских властей. Итак, чрезвычайные ситуации, вызываемые экстраординарными событиями и обстоятельствами, характеризуются наличием реальной или потенциальной угрозы безопасности личности, обществу и государству.

### **2.3. Компетенция органов власти в особых условиях**

Полномочиями и функциями в области защиты от ЧС должны быть наделены все структуры высшей государственной власти: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, а также федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, организации и учреждения.

Президент Российской Федерации:

- определяет в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;
- вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение;
- принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Основные функции и полномочия естественно возложены на исполнительную ветвь власти и, прежде всего, Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации организует и обеспечивает реализацию основных целей и задач системы. Это исходит из предназначения исполнительной власти в стране, которая осуществляет государственное управление в целом и управление в области защиты от ЧС в частности. Следует отметить, что постоянно действующим организационным фактором системы исполнительной власти являются находящиеся на различном иерархическом уровне исполнительные органы общей компетенции (Правительство Российской Федерации, правительства республик, входящих в состав России, администрации иных субъектов Федерации).

Остальные звенья системы исполнительной власти весьма непостоянны, видоизменяемы. Так, за период с 1992 г. неоднократно менялся состав федеральных органов, создавались одни министерства и ведомства, ликвидировались другие. Все это – “рабочий механизм” органов исполнительной власти общей компетенции, служащий целям их организации и функционирования.

В области защиты населения и территорий от ЧС Правительство Российской Федерации:

- издает на основании действующего законодательства, нормативных актов Президента Российской Федерации постановления и распоряжения в рассматриваемой области и обеспечивает их исполнение;
- организует проведение научных исследований в области защиты населения и территорий от ЧС;
- организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты от ЧС;
- определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты от ЧС;
- осуществляет руководство РСЧС;
- обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, а также определяет порядок использования указанных резервов;
- устанавливает классификацию ЧС и полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации;
- принимает решения о непосредственном руководстве ликвидацией ЧС и об оказании помощи в случае их возникновения;
- определяет порядок сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от ЧС;
- устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности.

Реализация обозначенных полномочий Правительства Российской Федерации в области защиты от ЧС осуществляется через систему федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, позволяющую преобразовать принятую государством политику в рассматриваемой области в скоординированную деятельность конкретных министерств, ведомств и организаций на основе действующего законодательства.

Федеральные органы исполнительной власти организуют работу в области защиты от ЧС в своей сфере деятельности и порученных им отраслях экономики. В Российской Федерации федеральные органы подразделяются на федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, агентства и надзоры.

По функциональным аспектам среди федеральных органов исполнительной власти можно выделить: органы, действующие в социально-политической и политической областях, в экономической области, в сфере охраны здоровья и окружающей природной среды, в области науки, просвещения и культуры, в области обороны, безопасности, а также структуры, осуществляющие различные виды надзора.

Для повышения согласованности и управляемости деятельности государственных органов в деле защиты населения от чрезвычайных ситуаций они сведены в единую систему.

**Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС)** – система органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных учреждений и различных общественных объединений, а также специально уполномоченных организационных структур с имеющимися у них силами и средствами, предназначенными для предупреждения чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения – для их ликвидации, обеспечения безопасности населения, защиты окружающей среды и уменьшения потерь материального ущерба.

Ответственность за реализацию основных задач, возлагаемых на РСЧС, в соответствии с основными функциями федеральных органов исполнительной власти, закрепленными в положениях об этих органах, а также решениями Президента и Правительства Российской Федерации, распределена между министерствами и ведомствами. Основная нагрузка по обеспечению функционирования РСЧС ложится на 19 министерств и ведомств. При этом объем задач распределен дифференцированно, с учетом специфики их деятельности. Так, для министерств и ведомств, осуществляющих координацию и государственное регулирование в сфере экономики, финансов, правоправедения и т.д., выполнение функций по защите от ЧС не требует существенных дополнительных финансовых и материальных затрат, а также создания в структурах центральных аппаратов этих ведомств специальных управленческих структур. Прежде всего это относится к Минэкономике России, Минфину России, Госкомрезерву России.

Существенным образом картина меняется для федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в порученных им отраслях экономики (например, Минтранс России, МЧС России, Минатом России и др.). Наряду с осуществлением функций по предупреждению и ликвидации ЧС на подведомственных объектах, решениями Правительства Российской Федерации на такие министерства и ведомства возлагается значительный объем задач в интересах Системы. Так, постановлением Правительства от 18 апреля 1992 г. N 261 Минтрансу России и МЧС России предписано обеспечивать в первоочередном порядке

доставку в районы бедствий и возвращение обратно сил, средств и специальных групп спасателей.

Применительно к управлению в особых условиях законодатель установил, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

- принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и обеспечивают их проведение;

- осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

- организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения;

- при недостаточности собственных сил и средств обращаются к Правительству Российской Федерации за оказанием помощи;

- осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

- создают при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Большое значение имеет вопрос о разграничении компетенции между федеральными властями и властями субъектов РФ в сфере управления в особых условиях. Уже упоминавшееся нами Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера устанавливает следующий порядок ответственности органов исполнительной власти за ликвидацию чрезвычайных ситуаций в зависимости от их класса:

- ликвидация локальной чрезвычайной ситуации осуществляется силами и средствами организации;

- ликвидация местной чрезвычайной ситуации осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления;

– ликвидация территориальной чрезвычайной ситуации осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– ликвидация региональной и федеральной чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации.

Одновременно в Положении подчеркивается, что при недостаточности собственных сил и средств для ликвидации локальной, местной, территориальной, региональной и федеральной чрезвычайных ситуаций соответствующие комиссии по чрезвычайным ситуациям могут обращаться за помощью к вышестоящим комиссиям по чрезвычайным ситуациям.

#### **2.4. Специальные органы государственного управления в особых условиях**

Наличие специальных правовых режимов управления в особых условиях объективно вызывает потребность в специальных органах управления.

Чрезвычайное положение, как и административно-правовой режим вообще, воздействует на управленческие отношения. Управленческие отношения проявляются в различных социальных формированиях. В чрезвычайных ситуациях управленческие отношения направлены на создание системы органов, их структуры, на обеспечение функционирования и взаимодействия различных звеньев исполнительно-распорядительной власти.

В местностях, объявленных на чрезвычайном положении, расширяются полномочия органов власти и управления (ст. 15 закона), могут вводиться новые формы государственного управления.

Во-первых, органы исполнительной власти территории, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть поставлены в прямое подчинение Президенту России (т.е. вводится прямое президентское правление) либо назначаемому Президентом органу (ст. 16 закона).

Во-вторых, специально создаваемым временным органам (администрациям, штабам и др.) на территории, где объявлено чрезвычайное положение, могут быть делегированы полномочия органов государственной власти и управления (ст. 17 закона).

В особых условиях создается специальный организационно-управленческий механизм: временные структурные единицы с компетенцией, позволяющей им решать задачи надведомственного характера.

Например, в соответствии со ст. 102 Водного кодекса РФ осуществление мер по ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод, проводится противопаводковыми и



другими специальными комиссиями. В соответствии со ст. 24 Закона РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» для оперативного руководства и координации деятельности организаций, предприятий и граждан по предупреждению и ликвидации массовых заболеваний образуются чрезвычайные эпидемические комиссии. В настоящее время в целях повышения готовности государства к действиям в чрезвычайных ситуациях созданы постоянные чрезвычайные комиссии на всех уровнях.

Необходимость в таких чрезвычайных органах продиктована временем, ибо в век научно-технического прогресса за последние десятилетия в разных регионах страны построено и функционирует немало потенциально опасных объектов (АЭС, химические и иные опасные предприятия), на которых, как показала практика, вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций для жизни и здоровья людей высока. Кроме того, периодически в стране происходят аномалии природного характера, наносящие значительный ущерб государству. Данные чрезвычайные органы представляют собой специальные органы системы обеспечения безопасности.

Комиссии по чрезвычайным ситуациям возглавляются заместителями руководителей органов исполнительной власти республик в составе России, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, заместителями министров и председателей государственных комитетов, заместителями президентов и вице-президентов консорциумов, корпораций, концернов и ассоциаций России, руководителями объектов народного хозяйства.

Правовое положение чрезвычайных комиссий характеризуется следующим:

- они представляют собой оперативные органы;
- в соответствии со своим назначением их деятельность основывается на демократических принципах, свойственных деятельности обычных органов государственного управления, а такой принцип, как законность, приобретает решающее значение;
- чрезвычайные комиссии руководят деятельностью государственных, общественных и иных организаций, задействованных при ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- чрезвычайные комиссии – это органы коллегиальные и являются органами управления общей компетенции.

Деятельность чрезвычайных комиссий не подменяет деятельность системы обычных органов государственного управления. Они осуществляют общее руководство по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.



### **3. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

#### **3.1. Конституция Российской Федерации об управлении в особых условиях**

Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации объявила человека, его права и свободы высшей ценностью, она же закрепила в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 2). В то же время в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены. Ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации устанавливает, что такое ограничение возможно только на основе федерального закона в той мере, в какой это необходимо для достижения вышеперечисленных целей. Следует подчеркнуть, что речь идет об ограничениях, не связанных с введением какого-либо специального правового режима.

Ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, закрепляя возможность установления отдельных ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения, подчеркивает, что данные ограничения устанавливаются для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. При этом отмечается, что ограничения возможны только в соответствии с федеральным конституционным законом, на определенный срок и в определенных пределах.

Ч. 3 ст. 56 Конституции РФ содержит перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению (право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни и т.д.).

В соответствии со ст. 88 Конституции правом на введение чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях обладает Президент Российской Федерации. Об этом он незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе.

В целях более согласованного участия исполнительных органов всех уровней в решении задач защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера Конституция Российской Федерации отнесла осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, а также ликвидации их последствий к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

### **3.2. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации**

В административно-правовой литературе вопрос о чрезвычайном положении достаточно глубоко не рассматривался. В этой связи характеристика чрезвычайного положения как правового режима с спецификой представляет определенный теоретический и практический интерес. Прежде чем перейти к определению сущности чрезвычайного положения как специального правового режима, необходимо подчеркнуть следующее.

Чрезвычайное положение – это разновидность административно-правового режима в обществе и государстве. Оно обусловлено объективной потребностью регулировать общественные процессы в чрезвычайных ситуациях. До 1988 г. наше государство не знало такой правовой категории как чрезвычайное положение. Только в 1988 г. в Конституцию бывшего СССР было внесено дополнение, позволяющее Президиуму Верховного Совета СССР в интересах защиты государства и безопасности его граждан объявлять чрезвычайное положение по всей стране, а также в отдельных местностях. Вводить в указанных случаях особые формы управления. Впоследствии на союзном уровне был принят Закон “О правовом режиме чрезвычайного положения”. В настоящее время на территории Российской Федерации действует Закон РСФСР “О чрезвычайном положении”.

В то же время одного фактического основания для возникновения такого специального правового режима недостаточно. Необходимо еще юридическое основание – правовой акт. То есть для чрезвычайного положения характерен особый порядок введения, например, предоставление Президенту права издавать указ о введении чрезвычайного положения.

Главное в его содержании:

- ограничение прав и свобод граждан, иных субъектов права;
- изменение системы управления путем образования новых исполнительных органов, перераспределения компетенции, предоставления дополнительных полномочий.

Чрезвычайный указ как акт управления сохраняет свою силу в течение 24 часов при работающем парламенте и в течение 72 часов – в период между сессиями. После утверждения чрезвычайного указа он становится актом, имеющим силу закона, а значит, правомерно приостанавливает действие некоторых установленных законами норм. В акте об установлении режима чрезвычайного положения должны быть названы:

- обстоятельства, послужившие основанием для его введения. Это может быть указание на конкретное явление, например, землетрясение и те социальные последствия, которые оно вызвало; указание на обострение развития социального конфликта, выразившегося или в антиконституционных действиях местных органов власти, или в

открытом насильственном столкновении;

- обоснования необходимости введения чрезвычайного положения;

- государственные органы, ответственные за осуществление режима ЧП, и точные границы чрезвычайных полномочий этих органов;

- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

- время вступления в силу акта о чрезвычайном положении, а также точный срок, на который вводится чрезвычайное положение.

Время начала режима чрезвычайного положения может быть обозначено при помощи часа и даты (например, с 22 часов 4 июня) либо просто даты. Акт о введении чрезвычайного положения доводится до сведения населения через средства массовой информации не менее чем за 6 часов до вступления его в законную силу, за исключением обстоятельств, требующих неотложных мер по спасению населения, когда чрезвычайное положение вводится немедленно и без предупреждения.

Чрезвычайное положение – это временная мера и поэтому срок его действия, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 дней, а вводимого на части территории, включая территории республик, входящих в состав Российской Федерации, – 60 дней. По истечении этого срока чрезвычайное положение прекращается или продлевается на такой же срок указом Президента.

Законодательство предусматривает два основных варианта перехода от режима чрезвычайного положения к повседневному режиму управления.

1. Отмена чрезвычайного положения. Орган, объявивший чрезвычайное положение, вправе отменить его до истечения установленного срока.

2. Прекращение чрезвычайного положения. Режим чрезвычайного положения носит временный характер, он устанавливается на точно определенный срок. Истечение этого срока является юридическим фактом, прекращающим его действие. Чрезвычайное положение отменяется также в случае, если парламент не согласится с оценкой Президентом возникшей экстремальной ситуации и не утвердит чрезвычайный указ. Отмена (прекращение) чрезвычайного положения влечет за собой следующие правовые последствия:

- утрачивают силу действие правовых норм и актов, принятых для обеспечения режима, приказы коменданта, решения чрезвычайных комиссий и комитетов;

- прекращаются те правоотношения, которые возникли на основании чрезвычайного законодательства, кроме тех, относительно которых есть специальное указание, что они продолжают действовать и после отмены чрезвычайного положения. Так, прекращается производство по делам о нарушениях режима чрезвычайного

положения, а лица, подвергнутые административному аресту, подлежат немедленному освобождению. Примером правоотношений, продолжающихся после отмены режима чрезвычайного положения, являются отношения по возмещению гражданам и организациям, пострадавшим при чрезвычайных обстоятельствах, имущественного вреда и оказание другой необходимой помощи;

– ликвидируются все “чрезвычайные” органы, организационные структуры, обеспечивающие осуществление режима чрезвычайного положения.

### **3.3. Нормативно-правовые акты исполнительной власти по вопросам управления в особых условиях**

Большую роль в формировании правовой основы административно-правовых режимов играют акты законодательной и исполнительной власти. По юридической природе среди них следует различать нормативные, содержащие первичные “режимные” нормы, акты нормативного правоприменения и чисто правоприменительные. Под правоприменительными понимаются такие, которые содержат нормы права, решения исполнительных органов, опираясь на нормы более высокой юридической силы. Например, на основе Закона РСФСР “О чрезвычайном положении” Президент издает указ, которым вводится режим чрезвычайного положения и устанавливаются определенные правила, а временная администрация, руководствуясь законом и указом, устанавливает комендантский час.

Основными нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации по вопросам управления в особых условиях являются постановления:

“О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях”;

“Об обмене информацией о чрезвычайных ситуациях в Российской Федерации”;

“О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов”;

“О совершенствовании деятельности ведомственных аварийно-спасательных служб по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на море и водных бассейнах России”;

“О федеральной системе сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений”;

“О порядке финансирования мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий из резервного фонда Правительства Российской Федерации по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций”;

“Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными

предприятиями, учреждениями и организациями”;

“О порядке финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте”;

“О порядке подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций”;

“О плане взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасению людей на море и в водных бассейнах Российской Федерации”;

“О силах и средствах Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций”;

“Об утверждении Положения о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” и др.

Отдельный массив нормативно-правового регулирования уточнил компетенцию органов исполнительной власти. Здесь следует назвать Положение “О министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий” (1994 г.), Положение “О Государственном комитете санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации” (1994 г.), Положение “О Федеральном горном и промышленном надзоре России” (1993 г.), Положение “О Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации” (1994 г.), Положение “О Федеральной системе сейсмологического наблюдения и прогноза землетрясений” (1994 г.), Положение “О Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (1993 г.) и др.

Необходимо учитывать, что наряду с долгосрочным регулированием в случае опасности распространения инфекционных заболеваний людей на отдельной территории или в населенных пунктах Правительство или местная администрация могут вводить особые условия хозяйствования и режимы жизни населения. Или в случае объявления участка территории зоной экологического бедствия на ней прекращается деятельность хозяйствующих субъектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция хозяйствующих объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования.

Краевая, областная администрация в случае угрозы возникновения и распространения эпидемий инфекционных заболеваний может вводить в установленном порядке на территории края, области особые условия и режим труда, учебы, передвижения и перевозок, направленные на предупреждение распространения этих эпидемий и их ликвидацию. Кроме того, она может устанавливать в необходимых случаях карантин и обеспечивать соблюдение карантинных и ветеринарно-санитарных правил.

Следует также отметить и тот факт, что в соответствии со ст.ст.5 и 6 КОАП РСФСР представительные органы власти краев, областей, автономных образований и городов могут принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность по вопросам охраны общественного порядка, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями.

Кроме того, их исполнительные органы могут тоже принимать решения, предусматривающие административную ответственность за нарушение правил в области борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями.

### **3.4. Нормотворчество органов местного самоуправления в особых условиях**

Органы местного самоуправления – это органы повседневного, постоянного обеспечения жизнедеятельности на соответствующей территории, они имеют в непосредственном подчинении необходимые структурные подразделения, а также определенные финансовые, материально-технические и иные ресурсы для проведения работ. Органы местного самоуправления первыми получают информацию о произошедших чрезвычайных ситуациях, поэтому от их оперативности во многом зависит эффективность экстренного реагирования.

**Экстренное реагирование на чрезвычайную ситуацию** – осуществление взаимосвязанных действий органов руководства и повседневного управления РСЧС по незамедлительному получению информации о факте возникновения чрезвычайной ситуации, своевременному оповещению об этом населения и заинтересованных организаций, а также уточнению и анализу обстановки, принятию решений и организации действий сил и средств ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Решения органов местного самоуправления по самому широкому кругу вопросов их компетенции обязательны для выполнения, а в предусмотренных законом случаях их неисполнение может повлечь применение мер административной ответственности.

Органы местного самоуправления наделены правом в установленных законом случаях и порядке привлекать средства не подчиненных им предприятий, учреждений и организаций, не относящихся к муниципальной форме собственности, к решению вопросов местной жизни, в том числе правом использовать эти средства для борьбы с катастрофами и другими видами бедствий на своей территории.

Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” установил, что органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности

необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение (**эвакуация населения** – комплекс мероприятий по организованному выводу и (или) вывозу населения из зон чрезвычайной ситуации или вероятной чрезвычайной ситуации, а также жизнеобеспечения эвакуированных в районе размещения);

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

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

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

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

Современное российское законодательство не содержит специального нормативного акта, определяющего полномочия наиболее распространенного вида органов местного самоуправления, а именно поселковых и сельских администраций в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Однако эти вопросы нашли свое отражение в нормативных актах общего характера.

Так, Закон РСФСР “О местном самоуправлении в Российской Федерации” (в редакции законов РФ от 24.06.92 N 3119-1, от 22.10.92 N 3703-1, от 28.04.93 N 4888-1, Указа Президента РФ от 22.12.93 N 2265, Федерального закона от 28.08.95 N 154-ФЗ) в ст. 49 (Полномочия поселкового, сельского Совета) устанавливает право поселкового, сельского органа местного самоуправления определять в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами. В случае нарушения экологических, санитарных и строительных норм орган выносит решения о приостановлении строительства или эксплуатации объектов на подведомственной территории.



На основании заключения Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации орган местного самоуправления вправе запретить проведение на подведомственной территории мероприятий, которые могут вызвать неблагоприятные экологические изменения, изменения демографической ситуации или другие негативные последствия.

Ст. 51 (Полномочия поселковой, сельской администрации в области сельского хозяйства, использования земли, охраны природы) уполномочивает орган местного самоуправления информировать население об экологической обстановке. Предусмотрены полномочия по принятию в случае стихийных бедствий и аварий мер по обеспечению безопасности населения; сообщению в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании.

Ст. 54 (Полномочия поселковой, сельской администрации в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан) устанавливает, что поселковая и сельская администрация в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка осуществляет предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий.

Органы местного самоуправления обладают наиболее полной информацией о всех более или менее значимых процессах, происходящих на их территории: экономических, экологических, техногенных и др. Это позволяет им контролировать состояние дел на опасных с точки зрения аварийности производствах или участках территории. Они вправе осуществлять функции координации на подведомственной территории усилий хозяйственных, государственных и иных органов и организаций при проведении работы по обеспечению безопасности территории.

Органы местного самоуправления призваны прогнозировать развитие событий в сфере природоохранной деятельности предприятий, готовность объектов, расположенных на соответствующей территории, к отражению негативных воздействий природных явлений либо техногенных аварий и катастроф.

Организация работы органов местного самоуправления по предупреждению негативных воздействий на территорию должна отвечать определенным требованиям:

- проводимые мероприятия, в том числе по предупреждению аварий и катастроф, должны носить системный характер;
- должна проводиться ознакомительно-разъяснительная работа



среди населения, на предприятиях, в учреждениях и организациях о необходимых действиях по обеспечению безопасности территории;

- следует иметь четкие организационные планы и программы;
- необходима согласованность действий с другими органами местного самоуправления на подведомственной территории и в рамках определенного региона;

- в условиях стихийных бедствий и техногенных катастроф должен обеспечиваться режим неукоснительного соблюдения законности и ответственности на всей территории, подпадающей под действие катастроф, аварий и иных бедствий.

Выполнение вышеперечисленных требований, при наличии соответствующей организационной и правовой основы, необходимых материальных и финансовых ресурсов, позволит существенно увеличить вклад органов местного самоуправления в дело защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

#### **4. МЧС РОССИИ КАК ОСНОВНОЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

##### **4.1. Краткая история эволюции российских органов управления в особых условиях**

Бурное развитие военной авиации в 20-х гг. XX в. значительно расширило возможности по нанесению бомбовых ударов по объектам, расположенным в тылу. Это потребовало принятия мер по обеспечению защиты населения и объектов экономики страны от ударов с воздуха, создания для этого специальной организации.

Первой такой организацией в нашей стране, наряду с ПВО, явилась местная противовоздушная оборона (МПВО), на которую возлагалось проведение организационных и инженерно-технических мероприятий по защите населения и объектов экономики от нападения противника с воздуха; ликвидация последствий его ударов, а также обеспечение наиболее благоприятных условий для работы промышленных предприятий, транспорта, коммунального хозяйства.

Системой МПВО руководил Наркомат обороны через управления МПВО Красной Армии на территориях военных округов. Непосредственное руководство МПВО осуществляли командующие войсками округов.

Важное значение для развития МПВО имело решение Совета Народных Комиссаров от 7 октября 1940 г., возложившее руководство МПВО на НКВД, в составе которого было образовано Главное управление МПВО.

В годы Великой Отечественной войны МПВО получила дальнейшее развитие. Постановлением Совета Народных Комиссаров от 2 июля 1941 г. вводилась всеобщая обязательная подготовка населения в возрасте от 16 до 60 лет к противовоздушной и противохимической обороне на всей территории СССР. Главные усилия МПВО в этот период были направлены на выполнение трех задач: предотвращение людских потерь, сведение к минимуму материального ущерба и ликвидация последствий воздушных нападений.

МПВО внесла весомый вклад в победу. За годы Великой Отечественной войны ее силами ликвидировано 90 тыс. пожаров и возгораний, предотвращено 32 тыс. крупных аварий на промышленных объектах, обезврежено 430 тыс. различных авиационных бомб, 2,5 млн. снарядов и мин, восстановлено 15 тыс. разрушенных сооружений и др.

В то же время мероприятия МПВО не носили общегосударственного характера. Так, для решения задач по эвакуации населения из прифронтовых районов в тыл в июле 1941 г. был создан Совет по эвакуации (имеющий статус центрального органа власти), вопросы восстановления разрушенных военными действиями объектов народного хозяйства координировались созданным в августе 1943 г. при Совете Народных Комиссаров СССР Комитетом по восстановлению народного хозяйства.

Появление в 50-х гг. ракетно-ядерного оружия, способного поражать объекты практически на всей территории страны, потребовало расширения возможностей МПВО, перехода от местных мероприятий к общегосударственным. Решение комплексных задач по защите населения, повышению устойчивости функционирования объектов экономики в военное время, а также проведению аварийно-восстановительных работ в очагах поражения потребовало создания специальной системы государственного управления.

В июле 1961 г. МПВО была преобразована в гражданскую оборону. Это позволило придать общегосударственный характер ее мероприятиям, распространить их на всю территорию страны, привлечь к участию в деятельности все государственные и хозяйственные органы, все население.

После реорганизации МПВО начался этап развития системы гражданской обороны, продолжавшийся до конца 80-х гг. Главное принципиальное отличие мероприятий гражданской обороны от мероприятий МПВО заключалось в их общегосударственном размахе и значении, в первоочередном привлечении к решению ее задач материальных ресурсов страны и всего населения.

Общее руководство гражданской обороной осуществлял Совет Министров СССР, а непосредственное руководство гражданской обороной возлагалась на Начальника гражданской обороны СССР, подчиненного непосредственно Совету Министров СССР.

Гражданская оборона была создана на всей территории страны по приоритетному функциональному признаку, участием тех или иных органов управления в осуществлении общегосударственной функции обороны. В основу ее организации был положен территориально-производственный принцип, предусматривающий ответственность за готовность и деятельность гражданской обороны руководителей Советов Министров республик, исполнительных комитетов Советов народных депутатов краев, областей, городов и районов, министерств, ведомств, а также руководителей предприятий, учреждений и организаций.

Гражданская оборона приобрела значение одного из стратегических факторов общегосударственного уровня, стала составной частью оборонного потенциала государства. С учетом этого возложение в 1978 г. руководства гражданской обороной на Министерство обороны СССР было закономерным, т.к. позволяло более четко определить роль и место мероприятий гражданской обороны в защите государства, обеспечивало необходимую увязку планов военного командования и планов гражданской обороной, а также более эффективное использование в военное время имеющихся людских и материальных ресурсов.

После аварии на Чернобыльской АЭС ситуация существенно изменилась. Возрастающие социальные функции обеспечения безопасности и защиты населения в условиях ЧС мирного времени диктовали необходимость нового подхода к обоснованию статуса системы государственного управления в области защиты от ЧС.

В этих условиях сфера ответственности гражданской обороны существенно расширялась. Гражданская оборона должна была рассматриваться уже в мирное время как некая функциональная подсистема органов государства в центре и на местах для эффективного управления в ЧС и получить собственный статус. Сохранение существовавшего статуса гражданской обороны объективно означало бы расширение социальных функций Министерства обороны со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Деятельность по прогнозированию и предупреждению природных и техногенных ЧС осуществлялась в рамках отраслевых министерств, надзорных и природоохранных ведомств. Эта деятельность не координировалась Советом Министров СССР и не носила общегосударственного характера. Аргумент, что руководители министерств и ведомств являлись соответствующими начальниками гражданской обороны и их деятельность координировалась Начальником гражданской обороны СССР, являющимся по статусу заместителем Министра обороны СССР, все больше входил в противоречие с реальным положением дел. Основным нормативно-правовым документом, регламентирующим деятельность в рассматриваемой сфере, являлось "Положение о гражданской обороне

СССР”, введенное в действие постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 1976 г. Попытки руководства Гражданской обороны СССР подготовить соответствующий законодательный акт не находили поддержки у руководства страны.

Впервые проработка вопроса о создании в бывшем СССР государственной системы по действиям в ЧС мирного времени была начата в 1987 г. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 июля 1987 г. N 886-213 на Гражданскую оборону СССР дополнительно были возложены задачи по защите населения от последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ. Это значительно расширило выполняемую гражданской обороной социальную функцию государства, выдвинуло ее в качестве главной. Вторым важным решением было создание постоянно действующих чрезвычайных комиссий при Советах Министров союзных и автономных республик, исполкомах краевых и областных Советов народных депутатов. При возникновении ЧС на данные комиссии возлагалась ответственность за организацию проведения спасательных и других неотложных работ в зонах бедствия. В 1988 г. постоянные чрезвычайные комиссии были созданы и во многих городах, районах.

В то же время работа комиссий не носила постоянного характера, а в основном начиналась с угрозой и возникновением аварии или стихийного бедствия. Исключение составляла противоэпидемическая комиссия при Минздраве СССР, которая имела постоянный состав и систематически рассматривала вопросы, связанные с эпидемической обстановкой в стране.

Анализ организации управления при ликвидации ЧС, имевших место в 80-е гг., наглядно подтвердил также вывод о том, что наделение постоянно действующих чрезвычайных комиссий только административно-распорядительными функциями при ЧС уже оказалось недостаточным. Требовалось расширение полномочий в области организационно-плановой, координационной, контрольной и нормативно-методической деятельности по предупреждению и заблаговременной подготовке к локализации и ликвидации ЧС. Нуждалось также в более четкой регламентации взаимоотношений и разделении функций постоянно действующих чрезвычайных комиссий и штабов гражданской обороны соответствующего уровня.

Уроки Армянской трагедии в декабре 1988 г. показали необходимость кардинальных перемен в рассматриваемой деятельности, форсировали решение проблемы создания системы управления по действиям в ЧС и подняли эту проблему на самый высокий уровень государственного приоритета.

В связи с этим, а также в целях повышения эффективности деятельности по предупреждению и ликвидации ЧС постановлением Совета Министров СССР от 5 июля 1989 г. N 537 была образована

Государственная комиссия Совета Министров СССР по ЧС и развернута работа по созданию общесоюзной системы по предупреждению и действиям в ЧС.

Государственную комиссию возглавил заместитель Председателя Совета Министров СССР В.Х.Догужиев. Обязанности первого заместителя Председателя комиссии были возложены на Начальника гражданской обороны СССР. В состав комиссии вошли руководители таких министерств и ведомств СССР, как Госкомгидромет СССР, Госпроматомнадзор СССР, Госкомлес СССР, Минрадиопром СССР и др.

Цель создания Государственной комиссии – обеспечение постоянной готовности органов государственного управления всех уровней к быстрым и эффективным действиям в случае возникновения экстремальной обстановки, вызванной авариями, катастрофами, стихийными и экологическими бедствиями, а также координация и контроль за работой министерств, ведомств СССР и Советов Министров союзных республик по профилактике, предотвращению и ликвидации последствий аварий, катастроф и бедствий, созданию аварийно-восстановительных и поисково-спасательных средств и систем жизнеобеспечения населения в ЧС, эвакуации его из районов, где сложилась экстремальная обстановка.

Одной из задач Государственной комиссии было создание государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям при чрезвычайных ситуациях (ОСЧС). Основные принципы создания ОСЧС, ее задачи, функции и порядок функционирования были определены в Положении о системе, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 15 декабря 1990 г. N 1282. По сути дела, данное постановление Совета Министров СССР послужило началом рождения системы, основанной на существующих органах управления, силах и средствах министерств, ведомств и союзных республик и предназначенной для предупреждения ЧС, а в случае их возникновения – для обеспечения безопасности населения и уменьшения ущерба экономики.

Кроме того, постановление Совета Министров СССР № 1282 явилось первым нормативно-правовым актом, определяющим область деятельности системы, функции министерств и ведомств, а также порядок их взаимодействия при ликвидации ЧС.

С образованием Государственной комиссии по ЧС была найдена эффективная форма организации деятельности по защите от ЧС природного и техногенного характера. Однако аппарат Комиссии не мог выполнять самостоятельно управленческие функции без привлечения Министерства обороны (Аппарата Начальника и Штаба гражданской обороны СССР). Более того, вопросы защиты населения и объектов экономики в военное время по-прежнему оставались в ведении Министерства обороны (гражданской обороны). Возникла

необходимость возложения на Государственную комиссию по ЧС задач военного времени, а также вывода Аппарата Начальника и Штаба гражданской обороны из состава Министерства обороны и образования Главного управления гражданской обороны при Совете Министров СССР (или другого органа с аналогичным статусом).

В начале 1991 г. обозначились попытки руководства Государственной комиссии по ЧС оставить за собой только координирующие и контрольные функции. Это было связано и с совмещением Председателем Государственной комиссии по ЧС должности первого заместителя Председателя Кабинета Министров СССР.

Поиску эффективной формы государственного управления защитой от ЧС способствовало противостояние руководства Союза ССР и руководства РСФСР. Президиумом Верховного Совета РСФСР в июле 1990 г. (постановление от 17 июля 1990 г. N 114-1) было принято решение о целесообразности образования Российского корпуса спасателей. Во исполнение этого решения постановлением Совета Министров РСФСР от 27 декабря 1990 г. N 606 был образован Российский корпус спасателей (на правах Государственного комитета РСФСР), в последующем преобразованный в Государственный комитет РСФСР по ЧС.

В то же время деятельность Комитета охватывала в основном вопросы предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, опираясь главным образом на силы ведомственных формирований и добровольные спасательные организации.

Понимая, что задачи предупреждения и ликвидации ЧС мирного времени неразрывно связаны с задачами военного времени, а также то, что основной потенциал в этой деятельности составляют органы управления и силы гражданской обороны Указом Президента РСФСР от 18 декабря 1991 г. N 305 на базе Государственного комитета РСФСР по чрезвычайным ситуациям, Штаба гражданской обороны РСФСР был создан Государственный комитет при Президенте РСФСР по делам гражданской обороны, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС России).

Госкомитет был определен как центральный орган федеральной исполнительной власти, осуществляющий межотраслевое регулирование вопросов гражданской обороны в области защиты населения, территории страны, объектов, являющихся национальным достоянием Российского государства, предупреждения и ликвидации ЧС, обусловленных авариями, катастрофами, стихийными бедствиями и применением возможным противником современных средств поражения, а также координацию деятельности органов государственного управления Российской Федерации в этом направлении.

С момента выхода в свет Указа Президента РСФСР N 305 начался планомерный процесс формирования нового, не имеющего аналогов в мире межведомственного органа государственного управления с планово-регулирующими, контрольно-координирующими и нормативно-методическими функциями и полномочиями в сфере защиты населения и территорий от ЧС.

Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. N 66 на базе ГКЧС России было создано Министерство с возложением на него дополнительных функций, связанных с координацией мобилизационной подготовки народного хозяйства; координацией работ по поиску и спасанию людей, аварийно-спасательных работ, ликвидации разливов нефти, нефтепродуктов, вредных химических и радиоактивных веществ на морях и водных бассейнах страны; осуществлением роли государственного заказчика по вооружению и техники для Войск гражданской обороны Российской Федерации (в связи с их выходом из Вооруженных Сил), а также оснащением аварийно-спасательной техникой и инструментом отраслевых аварийно-спасательных подразделений постоянной готовности.

Начиная с 1992 г. при методическом руководстве МЧС в России формируется РСЧС, основы которой были заложены при создании в СССР государственной общесоюзной системы – ОСЧС.

Появление организующей системы в сфере предупреждения и ликвидации ЧС и федерального органа управления в рассматриваемой области было первым шагом к формированию в России эффективной системы государственного управления в области защиты населения и территорий от ЧС. Это позволило объединить усилия различных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, а также их сил и средств, осуществляющих деятельность в области защиты от ЧС.

## **4.2. Правовые основы деятельности МЧС России**

**Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России)** – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство и координацию работ в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, катастрофами, в том числе радиационными, стихийными бедствиями и применением возможным противником средств поражения, проведения подводных работ особого назначения, а также координацию работ по мобилизационной подготовке народного хозяйства страны.

МЧС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, законами и иными законодательными актами



Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации по вопросам ведения МЧС России.

Основным нормативным актом, закрепляющим задачи и полномочия МЧС России, является утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 1994 г. N 457 Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Основными задачами МЧС России являются:

- разработка предложений по государственной политике в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, проведения подводных работ особого назначения, мобилизационной подготовки народного хозяйства;
- руководство гражданской обороной Российской Федерации, Войсками гражданской обороны Российской Федерации, поисково-спасательной службой МЧС России;
- обеспечение функционирования и дальнейшего развития Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС);
- организация и осуществление государственного надзора за готовностью к действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций и выполнением мероприятий по их предупреждению;
- руководство по поручению Правительства Российской Федерации работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций;
- проведение подводных работ особого назначения, создание и обеспечение готовности сил и средств, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф, контроль за осуществлением мероприятий в этой области;
- организация разработки и реализации федеральных целевых и научно-технических программ, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, в том числе преодоление последствий радиационных аварий и катастроф, защиту населения, территории страны, а также на повышение устойчивости функционирования объектов народного хозяйства при возникновении чрезвычайных ситуаций;



- координация работ по мобилизационной подготовке народного хозяйства страны по созданию и использованию системы чрезвычайных резервных фондов, включая государственные резервы, для проведения первоочередных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, контроль за целевым расходованием средств, выделяемых Правительством Российской Федерации на проведение мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- организация обучения населения, подготовки должностных лиц органов управления и формирований гражданской обороны, подразделений РСЧС к действиям в чрезвычайных ситуациях;

- организация международного сотрудничества по своим вопросам.

В целях обеспечения выполнения МЧС России поставленных перед ним задач ему предоставляется право:

- принимать в пределах своей компетенции решения, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, необходимые для организации и координации работ по гражданской обороне, мобилизационной подготовке народного хозяйства страны, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, преодолению последствий радиационных аварий и катастроф;

- заслушивать представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства;

- запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной статистики, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций информацию и сведения, необходимые для выполнения возложенных на Министерство задач;

- проводить в установленном порядке проверки министерств, ведомств, предприятий, организаций и объектов по вопросам, относящимся к его компетенции;

- привлекать отечественных и иностранных специалистов для участия в проведении государственной экспертизы территорий, потенциально опасных объектов и производств;

- заключать в установленном порядке контракты (договоры) с исполнителями работ (фирмами), в том числе зарубежными, по созданию аварийно-спасательных средств, техники для подводных работ, проведению работ по реабилитации населения и территорий, пострадавших от радиационных и иных аварий и катастроф;

– принимать по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решения о привлечении необходимых территориальных сил и средств постоянной готовности для проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций в других регионах.

**Аварийно-спасательные средства** – техническая, научно-техническая и интеллектуальная продукция, в том числе специализированные средства связи и управления, техника, оборудование, снаряжение и материалы, методические, видео-, кино-, фотоматериалы по технологии аварийно-спасательных работ, а также программные продукты и базы данных для ЭВМ и иные средства, предназначенные для проведения аварийно-спасательных работ.

#### **4.3. Структура МЧС России**

Для выполнения поставленных задач, среди которых главная – управление защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в режиме повседневной работы МЧС России должна обладать необходимым организационно-штатным построением, внутренней организацией. Именно наличие четко взаимосвязанных элементов превращает МЧС России в гибко управляемую систему, способную адекватно реагировать на внезапно возникающие и динамичные изменения в обстановке.

Понятие “структура МЧС России” можно понимать в узком и широком смысле. В узком смысле под структурой министерства понимают внутреннее строение центрального аппарата министерства.

В настоящее время самостоятельными структурными подразделениями МЧС России являются департаменты:

- управления;
- мероприятий защиты населения и территорий;
- войск и сил;
- предупреждения чрезвычайных ситуаций;
- материально-технического обеспечения и вооружения;
- финансово-экономический;
- мобилизационной подготовки народного хозяйства;
- по преодолению последствий радиационных и других катастроф;
- международного сотрудничества;
- научно-технический.

В широком смысле под структурой управления МЧС России понимается совокупность органов, осуществляющих управленческие функции на всех уровнях.

Органами управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям являются:

– на федеральном уровне – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и

ликвидации последствий стихийных бедствий;

- на региональном уровне – региональные центры;
- на территориальном и местном уровнях – органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, создаваемые при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и при органах местного самоуправления;
- на объектовом уровне – отделы (секторы или специально назначенные лица) по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям.

Как уже отмечалось, эффективность деятельности по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также проведению мероприятий гражданской обороны зависит от своевременности поступления информации о воздействии неблагоприятных факторов и принятия, в зависимости от характера исходной информации, управленческих решений. В этих целях созданы и функционируют органы повседневного управления, которыми являются:

- пункты управления (центры управления в кризисных ситуациях), оперативно-дежурные службы органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям всех уровней;
- дежурно-диспетчерские службы и специализированные подразделения федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Размещение органов повседневного управления РСЧС осуществляется на пунктах управления, оснащаемых соответствующими средствами связи, оповещения, сбора, обработки и передачи информации и поддерживаемых в состоянии постоянной готовности к использованию.

В республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге, а также при некоторых органах местного самоуправления действуют органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям. Такие органы функционируют как самостоятельные структурные подразделения в составе или при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органе местного самоуправления и предназначены для организации выполнения мероприятий по гражданской обороне, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций как в мирное, так и в военное время.

МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами обеспечивает боевую и мобилизационную готовность Войск гражданской обороны Российской Федерации, региональных и территориальных органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, планирует и организует их мобилизационную подготовку.

#### **4.4. Силы и средства МЧС России**

В целях обеспечения выполнения поставленных перед ним задач МЧС России располагает необходимыми силами и средствами. К основным силам МЧС России относятся:

- войска гражданской обороны Российской Федерации;
- поисково-спасательная служба МЧС России.

Войска гражданской обороны являются составной частью сил обеспечения безопасности. Они предназначены для защиты территории страны и ее населения при чрезвычайных ситуациях и угрозе их возникновения в мирное и военное время, обусловленных авариями, катастрофами, стихийными бедствиями.

Основными задачами Войск гражданской обороны в мирное время являются:

- осуществление мероприятий по поддержанию соединений, воинских частей и организаций Войск гражданской обороны в готовности к выполнению задач, определенных Планом гражданской обороны Российской Федерации и Планом мобилизационного развертывания и приведения Войск гражданской обороны Российской Федерации в высшие степени боевой готовности;
- накопление, размещение, хранение и своевременное обновление вооружения, техники, других материально-технических средств, предназначенных для развертывания войск и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в мирное и военное время;
- участие в мероприятиях, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- подготовка сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты при чрезвычайных ситуациях;
- участие в научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах по созданию, испытанию и внедрению новых технических средств для защиты территории страны и ее населения при чрезвычайных ситуациях, а также технологий проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ;
- ведение радиационной, химической и неспецифической бактериологической (биологической) разведки в зонах чрезвычайных ситуаций, а также на маршрутах выдвижения к ним;
- проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ по оперативной локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Российской Федерации, а также на территориях иностранных государств, с которыми у Российской Федерации имеются соответствующие договоры;

- проведение работ по санитарной обработке населения, специальной обработке техники и имущества, обеззараживанию зданий, сооружений и территорий;
- проведение пиротехнических работ, связанных с обезвреживанием авиационных бомб и фугасов, участие в локализации и ликвидации крупных лесных и торфяных пожаров;
- обеспечение сохранности грузов, перевозимых в зоны чрезвычайных ситуаций в качестве гуманитарной помощи;
- участие в обеспечении пострадавшего населения продовольствием, водой, предметами первой необходимости, временным жильем и другими материальными средствами и услугами, а также в оказании доврачебной медицинской помощи;
- участие в мероприятиях по эвакуации населения, материальных и культурных ценностей из зон чрезвычайных ситуаций;
- участие в проведении аварийно-восстановительных работ.

**Предупреждение ЧС** – совокупность мероприятий, проводимых органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления и организационными структурами РСЧС, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций и уменьшение их масштабов в случае возникновения.

**Разведка в зоне ЧС** – вид обеспечения действий сил и средств РСЧС, заключающийся в сборе и передаче органам повседневного управления достоверных данных об обстановке в зоне чрезвычайной ситуации, необходимых для эффективного проведения неотложных работ и организации жизнеобеспечения населения.

**Аварийно-спасательные работы в ЧС** – первоочередные работы в зоне чрезвычайной ситуации по локализации и тушению пожаров, аварийному отключению источников поступления жидкого топлива, газа, электроэнергии и воды, по поиску и спасению людей, а также оказанию пораженным первой медицинской помощи и их эвакуации в случае необходимости в специализированные медицинские учреждения вне зоны чрезвычайной ситуации.

**Аварийно-восстановительные работы в ЧС** – неотложные работы в зоне чрезвычайной ситуации по укреплению или тушению конструкций зданий, грозящих обвалом, ремонту и восстановлению по временным схемам первоочередных объектов жизнеобеспечения оставшегося населения и спасателей, а также работы по санитарной очистке территории.

Кроме собственных сил МЧС России, в состав сил и средств РСЧС входят силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, участвующих в соответствии с возложенными на них обязанностями в наблюдении и контроле за состоянием окружающей природной среды, потенциально опасных объектов и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В состав этих сил входят аварийно-спасательные формирования, укомплектованные с учетом обеспечения работы в автономном режиме в течение не менее трех суток и находящиеся в состоянии постоянной готовности (силы постоянной готовности). **Аварийно-спасательное формирование** – самостоятельная или входящая в состав аварийно-спасательной службы структура, предназначенная для проведения аварийно-спасательных работ, основу которой составляют подразделения спасателей, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами. Силы постоянной готовности могут привлекаться МЧС России для экстренного реагирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований привлекаются для ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Силы и средства органов внутренних дел применяются при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Решениями руководителей организаций и объектов на базе существующих специализированных организаций, служб и подразделений (строительных, медицинских, химических, ремонтных и других) могут создаваться нештатные аварийно-спасательные формирования, предназначенные для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях.

Информационное обеспечение функционирования РСЧС осуществляется информационно-управляющей системой, в состав которой входят:

- центр управления в кризисных ситуациях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- информационные центры федеральных органов исполнительной власти;
- региональные информационно-управляющие центры;
- информационно-управляющие центры органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации;
- абонентские пункты городских и районных органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям;
- информационные центры организаций;
- средства связи и передачи данных.

За последние годы накоплен достаточный практический опыт в использовании техники при ликвидации последствий стихийных

бедствий и крупных производственных аварий.

В принципе все имеющиеся в народном хозяйстве типы и марки транспортных, строительных, инженерно-дорожных, ремонтных машин и механизмов могут использоваться при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Современные промышленные и гражданские здания насыщены железобетонными и металлическими конструкциями, при разрушении которых образуются сложные завалы с крупными глыбами и многочисленными переплетениями строительных элементов. Поэтому, если позволяют условия, при выполнении аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ применяют мощные тракторы, бульдозеры, самосвалы, краны большой грузоподъемности на гусеничном и колесном ходу, экскаваторы со сменным рабочим оборудованием, погрузчики, компрессоры, автовышки, передвижные силовые и осветительные электростанции, ленточные транспортеры, насосы для водоотливных работ. При необходимости используют также средства железнодорожного и водного транспорта.

Однако использование мощных машин и применение прогрессивных способов работ в отдельных случаях затруднено из-за небольших размеров площадок, отсутствия широкого фронта работ, сложной конфигурации разрушенных участков зданий и сооружений, нагромождения железобетонных и металлических конструкций. В этих случаях применяют механизированный инструмент и простейшие средства механизации. Для освещения участков работ в темное время суток и в подвалах используют прожекторы, переносные светильники, сохранившиеся осветительные средства, а также наборы световых сигналов и светящихся условных знаков.

Правильный выбор видов технических средств и способов их применения способствует быстрому и качественному выполнению работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

## **ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ**

- 1. Составьте логическую схему базы знаний по теме юниты.***



**2. Разбейте чрезвычайные ситуации на группы по источнику возникновения, заполнив соответствующие графы таблицы 1.**

Чрезвычайные ситуации: а) пожар на газовой магистрали, б) сель, в) эпидемия, г) цунами, д) лесной пожар, е) прорыв плотины на ГЭС, ж) эпизоотия, з) взрыв реактора на АЭС, и) авария на нефтепроводе, к) торнадо, л) эпифитотия.

**Таблица 1**

<i>Группы ЧС</i>	<i>Чрезвычайные ситуации</i>
<b>Техногенные</b>	
<b>Природные</b>	
<b>Биолого-социальные</b>	

**3. Разбейте приведенные ниже чрезвычайные ситуации по группам с учетом масштаба, проставив номера ЧС в соответствующие графы таблицы 2.**

Чрезвычайные ситуации:

1) пожар на нефтехимическом комбинате, от которого пострадало 9 человек, были нарушены условия жизнедеятельности у 95 человек, материальный ущерб составил 2 тысячи минимальных размеров оплаты труда;

2) пожар на торфянике, от которого пострадало 5 человек, были нарушены условия жизнедеятельности у 80 человек, материальный ущерб составил 950 минимальных размеров оплаты труда;

3) взрыв на железнодорожной станции, во время которого пострадало 2 человека, нарушены условия жизнедеятельности у 500 человек, материальный ущерб составил 4 тысячи минимальных размеров оплаты труда;

4) наводнение, при котором пострадало 15 человек, нарушены условия жизнедеятельности у 285 человек, материальный ущерб составил 3 тысячи минимальных размеров оплаты труда;

5) эпидемия холеры, во время которой пострадало 63 человека, были нарушены условия жизнедеятельности у 487 человек, материальный ущерб составил 10 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

6) землетрясение, во время которого пострадало 85 человек, были нарушены условия жизнедеятельности у 980 человек, затронута территория двух областей, материальный ущерб составил 4,8 млн. минимальных размеров оплаты труда;

7) весенний паводок, от которого пострадало 10 человек, нарушены условия жизнедеятельности у 480 человек, материальный ущерб составил 300 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

8) авария на АЭС, число пострадавших достигло 240 человек, нарушены условия жизнедеятельности у 20 тысяч человек, материальный ущерб составил 8 млн. минимальных размеров оплаты труда, охвачена территория трех областей;

9) тайфун, от которого пострадало 540 человек, были нарушены условия жизнедеятельности у 15 тысяч человек, материальный ущерб составил 6 млн. минимальных размеров оплаты труда, затронул территорию 4 краев и областей Дальнего Востока;

10) эпизоотия, пострадавших людей нет, затронуты условия жизнедеятельности у 450 человек, материальный ущерб составил 200 тысяч минимальных размеров оплаты труда.

**Таблица 2**

<i>Группы чрезвычайных ситуаций</i>	<i>Чрезвычайные ситуации</i>
Локальные	
Местные	
Территориальные	
Региональные	
Федеральные	

**4. Расставьте причины техногенных чрезвычайных ситуаций в порядке убывания значимости применительно к особенностям Вашего региона.**

---

---

---

---

---

---

---

---

**5. Разместите в порядке убывания значимости основные негативные факторы, оказывающие неблагоприятное воздействие на экологическую ситуацию в Вашем регионе.**

---

---

---

---

---

---

---

---

**6. Восполните недостающие элементы схемы.**



**7. Перечислите права и свободы человека и гражданина, не подлежащие ограничению в период действия чрезвычайного положения.**

---

---

---

---

---

---

---

---

**8. Определите виды специальных правовых режимов, которые, исходя из действующего российского законодательства, могли бы быть введены в целях скорейшей нормализации обстановки в следующей ситуации.**

#### **Ситуация**

В августе 1999 г. со стороны Чеченской Республики на территорию Ботлихского и Цумадинского районов Республики Дагестан вторглись незаконные вооруженные формирования общей численностью (по официальным данным) до 2,5 тысяч человек.

---

---

---

---

---

---

---

---

Какое решение могло бы быть принято, если бы аналогичное вторжение осуществлялось с территории Республики Азербайджан?

---

---

---

---

---

---

---

---

**9. Какие меры исключительного характера возможны при введении чрезвычайного положения по основаниям социально-политического характера?**

---

---

---

---

---

---

---

**10. Какие меры исключительного характера возможны при введении чрезвычайного положения по основаниям техногенного и природного характера?**

---

---

---

---

---

---

---

**11. Какие факторы внутренней и внешнеполитической российской обстановки конца 80-х – начала 90-х гг. обусловили необходимость создания специализированного федерального органа исполнительной власти в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций?**

---

---

---

---

---

---

---

## **ФАЙЛ МАТЕРИАЛОВ**

### **Приложение 1**

#### **Конституция Российской Федерации (извлечения)**

##### **Статья 2**

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.  
Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

##### **Статья 20**

1. Каждый имеет право на жизнь.
2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

##### **Статья 21**

1. Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.
2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

##### **Статья 23**

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

##### **Статья 24**

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

## **Статья 28**

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

## **Статья 34**

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

## **Статья 40**

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

## **Статья 46**

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.  
2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

## **Статья 47**

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

## **Статья 48**

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

#### **Статья 49**

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

#### **Статья 50**

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

#### **Статья 51**

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

#### **Статья 52**

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

#### **Статья 53**

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.



## **Статья 54**

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

## **Статья 56**

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации.

## **Статья 87**

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

## **Статья 88**

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

21 декабря 1994 года

N 68-ФЗ

---

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

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

Принят  
Государственной Думой  
11 ноября 1994 года

Настоящий Федеральный закон 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 (далее - население), всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды (далее - территории) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации).

Действие настоящего 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 (далее - организации) и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

Статья 2. Законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 3. Цели настоящего Федерального закона

Статья 4. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Статья 5. Определение границ зон чрезвычайных ситуаций

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

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

Глава II. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

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

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

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

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

Глава III. Государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

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

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

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

Статья 15. Участие общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций

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

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

Глава IV. Права и обязанности граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и социальная защита пострадавших

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

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

Глава V. Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Статья 20. Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Статья 21. Пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Глава VI. Порядок финансового и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 22. Финансирование целевых программ

Статья 23. Финансирование органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 24. Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций

Статья 25. Создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций

Глава VII. Государственная экспертиза, надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 26. Государственная экспертиза в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 27. Надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Глава VIII. Международные договоры Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 29. Международные договоры Российской Федерации

Глава IX. Заключительные положения

Статья 30. Вступление настоящего Федерального закона в силу

Статья 31. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

---

## Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

Чрезвычайная ситуация - 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.

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

Ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Зона чрезвычайной ситуации - это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Статья 2. Законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Цели настоящего Федерального закона

Целями настоящего Федерального закона являются: предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Не связанные с перечисленными в части первой настоящей статьи целями отношения по восстановлению территорий, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, настоящим Федеральным законом не регулируются.

Статья 4. 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.

Основными задачами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

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

обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;  
прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;  
создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;  
осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;  
ликвидация чрезвычайных ситуаций;  
осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;  
реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;  
международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также иные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций определяются законодательством Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

#### Статья 5. Определение границ зон чрезвычайных ситуаций

Границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

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

Информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях.

Информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных органов

государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок обеспечения населения, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

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

Мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно.

Планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Объем и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на



территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Глава II. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

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

Президент Российской Федерации:

а) определяет в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

б) вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;

в) вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение;

г) принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

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

Федеральное Собрание Российской Федерации:

а) обеспечивает единообразие в законодательном регулировании в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

б) утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области;

в) проводит парламентские слушания по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

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

Правительство Российской Федерации:

а) издает на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации постановления и распоряжения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечивает их исполнение;

б) организует проведение научных исследований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

в) организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

г) определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляет руководство единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

д) обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также определяет порядок использования указанных резервов;

е) устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности;

ж) устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций и полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации;

з) принимает решения о непосредственном руководстве ликвидацией чрезвычайных ситуаций и об оказании помощи в случае их возникновения;

и) определяет порядок привлечения Войск гражданской обороны Российской Федерации к ликвидации чрезвычайных ситуаций;

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

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

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

а) принимают в соответствии с федеральными законами законы и

иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

б) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

в) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и обеспечивают их проведение;

г) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

д) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения; при недостаточности собственных сил и средств обращаются к Правительству Российской Федерации за оказанием помощи;

е) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

ж) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

з) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

и) создают при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

## 2. Органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

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

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

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

### Глава III. Государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

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

Для осуществления государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций создается специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Указанный федеральный орган создает подведомственные ему территориальные органы.

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

1. Федеральные органы исполнительной власти организуют работу в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в своей сфере деятельности и порученных им отраслях экономики в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Федеральные органы исполнительной власти:

а) по отношению к подведомственным организациям:

разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях;

утверждают и издают в соответствии с федеральными требованиями отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций;

обеспечивают разработку и реализацию мероприятий по укреплению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, экологической безопасности, а также соблюдение норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов производственного и социального назначения;

финансируют и обеспечивают мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в чрезвычайных ситуациях;

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

б) по отношению к иным организациям, входящим в состав отрасли:

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

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

3. Руководители федеральных органов исполнительной власти несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за ненадлежащее выполнение указанными органами возложенных на них задач и осуществление своих функций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

4. Федеральные органы исполнительной власти принимают решения об образовании в пределах выделенных им ассигнований и штатной численности подразделений для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

5. Федеральные органы исполнительной власти, имеющие специально подготовленные и аттестованные в установленном порядке силы и средства для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, используют их в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

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

Организации обязаны:

а) планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций;

б) планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях;

в) обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обучение работников организаций способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях в составе невоенизированных формирований;

г) создавать и поддерживать в постоянной готовности локальные системы оповещения о чрезвычайных ситуациях;

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

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

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

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

#### Статья 15. Участие общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций

Общественные объединения могут участвовать в мероприятиях в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в соответствии с законодательством Российской Федерации и со своими уставами.

Общественные объединения, участвующие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, действуют под руководством соответствующих органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. На органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций возлагается ответственность за решение вопросов, связанных с перевозкой членов общественных объединений к зоне чрезвычайной ситуации и обратно, организацией размещения, питания, оплаты труда, материально-технического, медицинского и других видов обеспечения их деятельности в этих условиях.

Участники ликвидации чрезвычайных ситуаций от общественных объединений должны иметь соответствующую подготовку,

подтвержденную в аттестационном порядке.

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

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций могут привлекаться специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Порядок их привлечения определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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

При ликвидации чрезвычайных ситуаций силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации и органов внутренних дел субъектов Российской Федерации применяются в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Глава IV. Права и обязанности граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и социальная защита пострадавших

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

1. Граждане Российской Федерации имеют право:

на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

в соответствии с планами ликвидации чрезвычайных ситуаций использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности;

обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

участвовать в установленном порядке в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций;

на медицинское обслуживание, компенсации и льготы за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций;

на бесплатное государственное социальное страхование, получение компенсаций и льгот за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций;

на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для работников, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья;

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

2. Порядок и условия государственного социального страхования, виды и размеры компенсаций и льгот, предоставляемых гражданам Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

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

Граждане Российской Федерации обязаны:

соблюдать законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций;



изучать основные способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, постоянно совершенствовать свои знания и практические навыки в указанной области;

выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций;

при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

## Глава V. Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций

### Статья 20. Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций определяется Правительством Российской Федерации.

Подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях осуществляется в организациях, в том числе в образовательных учреждениях, а также по месту жительства.

Подготовка руководителей и специалистов организаций, а также сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется в учреждениях среднего и высшего профессионального образования, в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в специальных учебно-методических центрах и непосредственно по месту работы.

### Статья 21. Пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обеспечивается органами управления, входящими в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, совместно с общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность в области защиты и спасения людей, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями.

Для пропаганды знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций могут использоваться средства массовой информации.

Глава VI. Порядок финансового и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

#### Статья 22. Финансирование целевых программ

Финансирование целевых программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, по обеспечению устойчивости функционирования организаций осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 23. Финансирование органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Финансирование деятельности постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Статья 24. Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций

Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников.

При отсутствии или недостаточности указанных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций выделяются средства резервного фонда Правительства Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Статья 25. Создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций

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 в части первой настоящей статьи резервов и порядок восполнения использованных средств этих резервов определяются законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

## Глава VII. Государственная экспертиза, надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

### Статья 26. Государственная экспертиза в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Государственная экспертиза предполагаемых для реализации проектов и решения по объектам производственного и социального назначения и процессам, которые могут быть источниками чрезвычайных ситуаций или могут влиять на обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, организуется и проводится специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проверки и выявления степени их соответствия установленным нормам, стандартам и правилам и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае необходимости экспертиза предполагаемых для реализации проектов и решений по объектам производственного и социального назначения и процессам, которые могут быть источниками чрезвычайных ситуаций или могут влиять на обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, может проводиться общественными объединениями и независимыми экспертами, а также специалистами международных экспертных организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

### Статья 27. Надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения.

Государственный надзор и контроль в указанной области осуществляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

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, а организации - административную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Глава VIII. Международные договоры Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Статья 29. Международные договоры Российской Федерации

Если международными договорами Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, то применяются правила международных договоров Российской Федерации.

Глава IX. Заключительные положения

Статья 30. Вступление настоящего Федерального закона в силу

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 31. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Нормативные акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления

приводятся в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение двух месяцев со дня его вступления в силу.

Правительство Российской Федерации в трехмесячный срок в установленном порядке вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент  
Российской Федерации  
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль.  
21 декабря 1994 года.  
N 68-ФЗ

### Приложение 3

#### ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

##### ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 5 ноября 1995 г. N 1113

#### О ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

(в ред. Постановления Правительства РФ от 22.04.97 N 462)

Во исполнение Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N 35, ст. 3648) Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Принять предложение Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, согласованное с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями Российской Федерации, о преобразовании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, созданной в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1992 г. N 261, в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2. Утвердить прилагаемое Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Возложить на федеральные органы исполнительной власти и Федеральное управление специального строительства при Правительстве Российской Федерации функции по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций согласно Приложению.

4. Федеральным органам исполнительной власти утвердить по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий положения о функциональных подсистемах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

5. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и утвердить в установленном порядке положения о территориальных подсистемах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления создать при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления (министерства, комитеты, управления, отделы и т.п.), специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

7. Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий разработать в 1995 году и довести до федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

    примерные положения о постоянно действующих органах управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и о нештатных аварийно-спасательных формированиях единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

    методические рекомендации по планированию действий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

8. Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации во II квартале 1996 г. предложения о перечне сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе о перечне сил постоянной готовности, и порядке их привлечения к ликвидации чрезвычайных ситуаций.

9. Разрешить Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при организации и проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ использовать в приоритетном порядке для связи и передачи информации государственные системы и сети связи и передачи информации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями.

10. Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству путей сообщения Российской Федерации и Федеральной авиационной службе России обеспечивать в первоочередном порядке по заявкам Министерства Российской

Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий доставку в районы чрезвычайных ситуаций и возвращение в места постоянной дислокации сил, средств и специальных грузов, необходимых для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, за счет ассигнований, выделяемых этому Министерству на ликвидацию чрезвычайных ситуаций. (в ред. Постановления Правительства РФ от 22.04.97 N 462)

Разрешить Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в случае необходимости привлекать для указанных целей транспортные средства других федеральных органов исполнительной власти, а также приобретать билеты в приоритетном порядке на все виды транспорта для доставки групп специалистов в районы чрезвычайных ситуаций.

11. Признать утратившим силу Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1992 г. N 261 "О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях".

Председатель Правительства  
Российской Федерации  
В.ЧЕРНОМЫРДИН



## Приложение 4

Утверждено  
Постановлением Правительства  
Российской Федерации  
от 5 ноября 1995 г. N 1113

### ПОЛОЖЕНИЕ О ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

1. Настоящее Положение определяет принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также регулирует основные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее именуется - РСЧС).

2. В соответствии с Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" основными задачами РСЧС являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм, связанных с обеспечением защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм (далее именуются - организации), а также подведомственных им объектов производственного и социального назначения (далее именуются - объекты) в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее именуются - силы и средства);

- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- подготовка населения к действиям при чрезвычайных ситуациях;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее именуются - резервы финансовых и материальных ресурсов);

- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций;

- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;

реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

3. РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

4. РСЧС состоит из территориальных и функциональных подсистем и имеет пять уровней: федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый.

5. Территориальные подсистемы РСЧС создаются в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий.

Задачи, организация, состав сил и средств, порядок функционирования территориальных подсистем РСЧС определяются положениями об этих подсистемах, утверждаемыми соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и порученных им отраслях экономики.

Организация, состав сил и средств, порядок деятельности функциональных подсистем РСЧС определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Положение о функциональной подсистеме РСЧС реагирования и ликвидации последствий аварий с ядерным оружием в Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

7. Каждый уровень РСЧС имеет координирующие органы, постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее именуются - органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям), органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения, информационного обеспечения.

8. Координирующими органами РСЧС являются:

на федеральном уровне - Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ведомственные комиссии по чрезвычайным ситуациям в федеральных органах исполнительной власти;

на региональном уровне, охватывающем территории нескольких субъектов Российской Федерации, - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее именуются - региональные центры);

на территориальном уровне, охватывающем территорию субъекта Российской Федерации, - комиссии по чрезвычайным ситуациям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

на местном уровне, охватывающем территорию района, города района в городе), - комиссии по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления;

на объектовом уровне, охватывающем территорию организации или объекта, - объектовые комиссии по чрезвычайным ситуациям <\*>.

-----  
<\*> Объектовые комиссии по чрезвычайным ситуациям создаются в случае необходимости при наличии соответствующей материально-технической базы.

Положение о Межведомственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ее состав утверждаются Правительством Российской Федерации.

Положения о комиссиях по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также об объектовых комиссиях по чрезвычайным ситуациям и состав этих комиссий утверждаются решениями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

9. Основными задачами комиссий по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти являются:

руководство разработкой и осуществлением организационных и инженерно - технических мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, повышению надежности потенциально опасных объектов, обеспечению устойчивости и безопасности функционирования отраслей экономики в чрезвычайных ситуациях;

участие в разработке и осуществлении федеральных целевых и научно-технических программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

организация работ по созданию локальных систем контроля и оповещения на потенциально опасных объектах;

организация работ по созданию страхового фонда технической документации для потенциально опасных объектов;

обеспечение готовности органов управления, сил и средств к действиям при чрезвычайных ситуациях, координация и руководство работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций на объектах, подведомственных соответствующему федеральному органу исполнительной власти, включая эвакуацию персонала объектов;

обеспечение выполнения мероприятий по проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях;

руководство созданием и использованием ведомственных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

участие в осуществлении мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, а также по реализации прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе лиц, непосредственно участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций;

участие в разработке отраслевых норм и правил безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правил защиты персонала организаций и объектов от чрезвычайных ситуаций;

координация подготовки руководящего состава, сил и средств, а также персонала подведомственных организаций и объектов к действиям в чрезвычайных ситуациях;

организация работы по аттестации аварийно-спасательных формирований и спасателей.

10. Основными задачами комиссий по чрезвычайным ситуациям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления являются:

организация и контроль за осуществлением мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по обеспечению надежности работы потенциально опасных объектов в условиях чрезвычайных ситуаций;

организация наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов, прогнозирование чрезвычайных ситуаций;

обеспечение готовности органов управления, сил и средств к действиям в чрезвычайных ситуациях, а также создания и поддержания в состоянии готовности пунктов управления;

организация разработки нормативных правовых актов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

участие в разработке и осуществлении федеральных целевых и научно-технических программ, организация разработки и реализации территориальных программ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

создание резервов финансовых и материальных ресурсов;

взаимодействие с другими комиссиями по чрезвычайным ситуациям, военным командованием и общественными объединениями по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а в случае необходимости - принятие решения о направлении сил и средств для оказания помощи этим комиссиям в ликвидации чрезвычайных ситуаций;

руководство работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций, организация привлечения трудоспособного населения к этим работам;

планирование и организация эвакуации населения, размещения эвакуируемого населения и возвращения его после ликвидации чрезвычайных ситуаций в места постоянного проживания;

организация сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

руководство подготовкой населения, должностных лиц органов управления и подразделений РСЧС к действиям в чрезвычайных ситуациях.

11. Основными задачами объектовых комиссий по чрезвычайным ситуациям являются:

руководство разработкой и осуществлением мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, повышению надежности потенциально опасных объектов, обеспечению устойчивости функционирования организаций и объектов при возникновении чрезвычайных ситуаций;

организация работ по созданию на потенциально опасных объектах и поддержанию в состоянии готовности локальных систем контроля и оповещения;

обеспечение готовности органов управления, сил и средств к действиям при чрезвычайных ситуациях, руководство ликвидацией чрезвычайных ситуаций и эвакуацией персонала организаций и объектов;

руководство созданием и использованием резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

организация подготовки руководящего состава, сил и средств, а также персонала организаций и объектов к действиям в чрезвычайных ситуациях.

12. Органами управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям являются:

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

на региональном уровне - региональные центры;  
на территориальном и местном уровнях - органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, создаваемые при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и при органах местного самоуправления;  
на объектовом уровне - отделы (секторы или специально назначенные лица) по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям.

13. Органами повседневного управления РСЧС являются:  
пункты управления (центры управления в кризисных ситуациях), оперативно-дежурные службы органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям всех уровней;  
дежурно-диспетчерские службы и специализированные подразделения федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Размещение органов повседневного управления РСЧС осуществляется на пунктах управления, оснащаемых соответствующими средствами связи, оповещения, сбора, обработки и передачи информации и поддерживаемых в состоянии постоянной готовности к использованию.

14. В состав сил и средств РСЧС входят силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, участвующих в соответствии с возложенными на них обязанностями в наблюдении и контроле за состоянием окружающей природной среды, потенциально опасных объектов и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В состав этих сил входят аварийно-спасательные формирования, укомплектованные с учетом обеспечения работы в автономном режиме в течение не менее трех суток и находящиеся в состоянии постоянной готовности (далее именуются - силы постоянной готовности). Силы постоянной готовности могут привлекаться Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и другими органами управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями для экстренного реагирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

15. Специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований привлекаются для ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Силы и средства органов внутренних дел применяются при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с задачами,

возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

16. Решениями руководителей организаций и объектов на базе существующих специализированных организаций, служб и подразделений (строительных, медицинских, химических, ремонтных и других) могут создаваться нештатные аварийно-спасательные формирования, предназначенные для проведения аварийно - спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях.

17. Информационное обеспечение функционирования РСЧС осуществляется информационно-управляющей системой, в состав которой входят:

- центр управления в кризисных ситуациях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- информационные центры федеральных органов исполнительной власти;

- региональные информационно-управляющие центры;

- информационно-управляющие центры органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации;

- абонентские пункты городских и районных органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям;

- информационные центры организаций;

- средства связи и передачи данных.

Порядок сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмена этой информацией между органами государственной власти, органами управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям определяется Правительством Российской Федерации.

18. В зависимости от обстановки, масштаба прогнозируемой или возникшей чрезвычайной ситуации решением соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в пределах конкретной территории устанавливается один из следующих режимов функционирования РСЧС:

- режим повседневной деятельности - при нормальной производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановке, при отсутствии эпидемий, эпизоотий и эпифитотий;

- режим повышенной готовности - при ухудшении производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановки, при получении прогноза о возможности возникновения чрезвычайных ситуаций;



режим чрезвычайной ситуации - при возникновении и во время ликвидации чрезвычайных ситуаций.

19. Основными мероприятиями, осуществляемыми при функционировании РСЧС, являются:

а) в режиме повседневной деятельности:

осуществление наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и на прилегающих к ним территориях;

планирование и выполнение целевых и научно-технических программ и мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, обеспечению безопасности и защиты населения, сокращению возможных потерь и ущерба, а также по повышению устойчивости функционирования промышленных объектов и отраслей экономики в чрезвычайных ситуациях;

совершенствование подготовки органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, сил и средств к действиям при чрезвычайных ситуациях, организация обучения населения способам защиты и действиям при чрезвычайных ситуациях;

создание и восполнение резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

осуществление целевых видов страхования;

б) в режиме повышенной готовности:

принятие на себя соответствующими комиссиями по чрезвычайным ситуациям непосредственного руководства функционированием подсистем и звеньев РСЧС, формирование при необходимости оперативных групп для выявления причин ухудшения обстановки непосредственно в районе возможного бедствия, выработки предложений по ее нормализации;

усиление дежурно-диспетчерской службы;

усиление наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, прогнозирование возможности возникновения чрезвычайных ситуаций и их масштабов;

принятие мер по защите населения и окружающей природной среды, по обеспечению устойчивого функционирования объектов;

приведение в состояние готовности сил и средств, уточнение планов их действий и выдвижение при необходимости в предполагаемый район чрезвычайной ситуации;

в) в режиме чрезвычайной ситуации:

организация защиты населения;

выдвижение оперативных групп в район чрезвычайной ситуации;

организация ликвидации чрезвычайной ситуации;

определение границ зоны чрезвычайной ситуации;

организация работ по обеспечению устойчивого функционирования отраслей экономики и объектов, первоочередному



жизнеобеспечению пострадавшего населения;

осуществление непрерывного контроля за состоянием окружающей природной среды в районе чрезвычайной ситуации, за обстановкой на аварийных объектах и на прилегающей к ним территории.

20. Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются:

резервный фонд Правительства Российской Федерации на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и запасы материальных ресурсов для проведения первоочередных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций, накапливаемые в составе государственного материального резерва, - за счет средств федерального бюджета;

ведомственный резерв финансовых и материальных ресурсов – за счет средств федерального органа исполнительной власти;

резерв финансовых и материальных ресурсов субъекта Российской Федерации - за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

местный резерв финансовых и материальных ресурсов органа местного самоуправления - за счет средств местного бюджета;

объектовый резерв финансовых и материальных ресурсов - за счет собственных средств организации.

Номенклатура и объемы резервов финансовых и материальных ресурсов определяются органом, их создающим.

21. Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация, под непосредственным руководством соответствующей комиссии по чрезвычайным ситуациям.

Если масштабы чрезвычайной ситуации таковы, что имеющимися силами и средствами локализовать или ликвидировать ее невозможно, указанные комиссии обращаются за помощью к вышестоящей комиссии по чрезвычайным ситуациям. Вышестоящая комиссия по чрезвычайным ситуациям может взять на себя координацию или руководство ликвидацией этой чрезвычайной ситуации и оказать необходимую помощь.

При недостаточности имеющихся сил и средств в установленном порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

В отдельных случаях для ликвидации чрезвычайной ситуации и ее последствий может быть образована правительственная комиссия.

22. В случае недостаточности ресурсов для ликвидации возникшей чрезвычайной ситуации они могут быть выделены из других резервов РСЧС по ходатайству руководства администрации организации, органа местного самоуправления, администрации субъекта Российской Федерации, руководства федерального органа исполнительной власти.

23. Общественные объединения могут участвовать в ликвидации чрезвычайных ситуаций под руководством соответствующих органов

управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям при наличии у участников ликвидации от общественных объединений соответствующей подготовки, подтвержденной в аттестационном порядке.

24. Финансирование РСЧС осуществляется на каждом уровне за счет соответствующего бюджета и средств организаций.

Финансирование целевых программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, по обеспечению устойчивого функционирования организаций осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников.

При отсутствии или недостаточности указанных средств выделяются в установленном порядке средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

25. В целях заблаговременного проведения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и максимально возможного снижения размеров ущерба и потерь в случае их возникновения осуществляется планирование действий в рамках РСЧС на основе федерального плана действий, региональных планов взаимодействия субъектов Российской Федерации, планов действий федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и объектов. Объем и содержание указанных мероприятий определяются исходя из принципов необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств.

Организационно-методическое руководство планированием действий РСЧС осуществляет Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

## Приложение 5

### ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 6 мая 1994 г. N 457

г.Москва

Вопросы Министерства Российской Федерации  
по делам гражданской обороны, чрезвычайным  
ситуациям и ликвидации последствий стихийных  
бедствий

(в ред. Постановления Правительства РФ от 05.04.99 N 373)

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемое Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

2. Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом в установленном порядке оформить передачу в оперативное управление Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий здания в г.Москве по адресам: ул.Ватутина, дом 1; Давыдовская ул., дом 7; Театральный проезд, дом 3, а также строящееся здание по Давыдовской ул., дом 7а с находящимися в них оборудованием, средствами связи и иным имуществом.

Рекомендовать правительству Москвы передать в оперативное управление Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий здание по адресу: г.Москва, Угловой переулок, дом 27, строение 2.

3. Определить Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий государственным заказчиком продукции, работ и услуг, в том числе по экспорту и импорту продукции и услуг для нужд Министерства, включаемых в государственный заказ.

Министерству экономики Российской Федерации начиная с 1995 года ввести в состав государственного оборонного заказа поставку специальной спасательной техники и оборудования для спасателей.

4. Определить, что Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации

последствий стихийных бедствий является правопреемником преобразованного Государственного комитета Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и ликвидированных Государственного комитета Российской Федерации по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф и Комитета по проведению подводных работ особого назначения при Правительстве Российской Федерации, в том числе по федеральным целевым программам, договорам, включая международные.

5. Предоставить Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий право осуществления в установленном порядке внешнеэкономической деятельности по вопросам, входящим в компетенцию Министерства, в том числе по организации операций по закупке товаров по импорту за счет средств федерального бюджета для оснащения Войск гражданской обороны Российской Федерации и аварийно-спасательных формирований.

(П.6 - утратил силу - Постановление Правительства РФ от 05.04.99 N 373)

6. Установить систему оплаты труда работников центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, предусматривающую выплату: премий - в размере семи должностных окладов в год; надбавок за сложность, напряженность, опасность, высокие достижения в труде и специальный режим работы - в размере до 50 процентов должностного оклада в месяц; материальной помощи - в размере двух должностных окладов в год; надбавок за выслугу лет - в размере до 40 процентов должностного оклада в месяц.

7. Установить, что лица офицерского состава, прапорщики, мичманы и военнослужащие сверхсрочной службы, назначаемые в установленном порядке для дальнейшего прохождения службы в центральном аппарате Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в подведомственных ему воинских частях и учреждениях, дислоцируемых в г.Москве и пригородной зоне, подлежат прописке в указанных регионах.

8. Определить, что работники Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий пользуются услугами Медицинского центра при Правительстве Российской Федерации в порядке и на условиях, действующих для министерств и ведомств

Российской Федерации, а также услугами медико-санитарных частей  
Федерального управления медико-биологических и экстремальных  
проблем при Министерстве здравоохранения и медицинской  
промышленности Российской Федерации.

Председатель Правительства  
Российской Федерации

В.Черномырдин

## Приложение 6

УТВЕРЖДЕНО

постановлением Правительства  
Российской Федерации  
от 6 мая 1994 г. N 457

### ПОЛОЖЕНИЕ

о Министерстве Российской Федерации по делам  
гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям  
и ликвидации последствий стихийных бедствий

1. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим руководство и координацию работ в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, катастрофами, в том числе радиационными, стихийными бедствиями и применением возможным противником средств поражения, проведения подводных работ особого назначения, а также координацию работ по мобилизационной подготовке народного хозяйства страны.

2. МЧС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, законами и иными законодательными актами Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации по вопросам ведения МЧС России, а также настоящим Положением.

3. МЧС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

4. Основными задачами МЧС России являются:  
разработка предложений по государственной политике в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, проведения подводных работ особого назначения, мобилизационной подготовки народного хозяйства;

руководство гражданской обороной Российской Федерации, Войсками гражданской обороны Российской Федерации, поисково-спасательной службой МЧС России;

обеспечение функционирования и дальнейшего развития Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС);

организация и осуществление государственного надзора за готовностью к действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций и выполнением мероприятий по их предупреждению;

руководство по поручению Правительства Российской Федерации работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций;

проведение подводных работ особого назначения, создание и обеспечение готовности сил и средств, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф, контроль за осуществлением мероприятий в этой области;

организация разработки и реализации федеральных целевых и научно-технических программ, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, в том числе преодоление последствий радиационных аварий и катастроф, защиту населения, территории страны, а также на повышение устойчивости функционирования объектов народного хозяйства при возникновении чрезвычайных ситуаций;

координация работ по мобилизационной подготовке народного хозяйства страны по созданию и использованию системы чрезвычайных резервных фондов, включая государственные резервы, для проведения первоочередных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, контроль за целевым расходованием средств, выделяемых Правительством Российской Федерации на проведение мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

организация обучения населения, подготовки должностных лиц органов управления и формирования гражданской обороны, подразделений РСЧС к действиям в чрезвычайных ситуациях;

организация международного сотрудничества по вопросам, входящим в компетенцию Министерства.

5. МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами:

организует разработку и вносит на рассмотрение Правительства Российской Федерации проекты законодательных актов и других документов по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе последствий радиационных аварий и катастроф, защиты населения, территорий, проведения подводных работ особого назначения, мобилизационной

подготовки народного хозяйства страны;

организует разработку и осуществление на территории Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе последствий радиационных аварий и катастроф, подъему затопленной военной техники, боеприпасов, в том числе снаряженных отравляющими веществами, и контейнеров с радиоактивными отходами, по вопросам мобилизационной подготовки народного хозяйства страны;

осуществляет разработку и непосредственное руководство реализацией мероприятий гражданской обороны в Российской Федерации, обеспечивает боевую и мобилизационную готовность Войск гражданской обороны Российской Федерации, региональных и территориальных органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, планирует и организует их мобилизационную подготовку;

разрабатывает и представляет в установленном порядке на утверждение Президенту Российской Федерации проекты планов гражданской обороны Российской Федерации;

осуществляет контроль выполнения мероприятий по повышению мобилизационной готовности отраслей народного хозяйства, территорий и важнейших народно-хозяйственных объектов;

участвует в разработке мобилизационных планов народного хозяйства на расчетный год;

координирует работы по созданию, сохранению и использованию страхового фонда документации на продукцию, включаемую в мобилизационные планы, на объекты повышенного риска и системы жизнеобеспечения населения, а также на объекты, являющиеся национальным достоянием;

осуществляет руководство функционированием РСЧС;

осуществляет в установленном порядке функции государственного заказчика федеральных целевых программ по вопросам сферы деятельности Министерства;

организует подготовку спасателей к действиям в чрезвычайных ситуациях и выживанию в экстремальных условиях;

осуществляет организационно-методическое руководство и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по вопросам социально-экономической, правовой и медицинской защиты граждан, пострадавших от радиационных аварий и катастроф или принимавших участие в ликвидации их последствий, а также реабилитации территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и контроль за осуществлением мероприятий в этой области. Организует прием граждан по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;



организует совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработку концепций и предложений по режиму природопользования, безопасному проживанию и хозяйственной деятельности на радиоактивно загрязненных территориях;

участвует в подготовке предложений по вопросам, отнесенным к его компетенции, по разработке схем развития и размещения производительных сил, проектов районной планировки и застройки территорий с учетом радиационных, социально-экономических и других факторов, направленных на защиту населения и окружающей среды в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

участвует в рассмотрении и согласовании предложений по строительству, расширению и реконструкции народно-хозяйственных объектов на территориях радиоактивно загрязненных районов, а также в местах компактного переселения жителей из указанных районов;

осуществляет государственный надзор за выполнением установленных нормативных требований по гражданской обороне, предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, состоянием готовности органов управления, сил и средств РСЧС к проведению поисково-спасательных, аварийно-спасательных и других неотложных работ при возникновении чрезвычайных ситуаций;

осуществляет руководство функционированием и развитием федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений;

контролирует выполнение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями зданий по переселению жителей из радиоактивно загрязненных районов, созданию для них необходимых социально-бытовых условий в новых районах проживания, а также строительству жилья, объектов социальной и производственной инфраструктуры для граждан, проживающих в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

координирует действия соответствующих органов по обеспечению населения, проживающего в радиоактивно загрязненных районах, экологически чистыми продуктами питания и промышленными товарами первой необходимости;

выполняет в установленном порядке функции генерального заказчика при строительстве объектов федерального значения, предусмотренных программами по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф;

участвует в проведении государственной экспертизы градостроительной документации и проектов строительства объектов в части соблюдения требований гражданской обороны и

мобилизационной подготовки народного хозяйства страны;

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по проведению поиска и спасания людей, аварийно-спасательных работ, ликвидации разливов нефти, нефтепродуктов, вредных химических и радиоактивных веществ на море и внутренних водоемах страны;

организует оповещение и информирование населения о чрезвычайных ситуациях, контролирует создание и работу соответствующих территориальных и локальных систем оповещения;

организует совместно с заинтересованными организациями и координирует работу по прогнозированию вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их моделированию, районированию территории Российской Федерации по наличию потенциально опасных производств, объектов и угрозы стихийных бедствий, разработке и внедрению нормативных показателей степени риска на объектах народного хозяйства и территориях;

организует в установленном порядке совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти формирование и доставку гуманитарной помощи населению Российской Федерации и зарубежных стран, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций;

определяет совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления состав, размещение и оснащение сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, создает учебные и реабилитационные центры;

в установленном порядке создает и реорганизует предприятия, учреждения, организации, соединения, воинские части и подразделения, учебные заведения, подведомственные МЧС России, в пределах установленной численности и фонда оплаты труда;

утверждает инструкции, нормы, правила и другие нормативно-методические документы по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России;

рассматривает и согласовывает программы учебных и специальных учебных заведений по вопросам гражданской обороны, подготовки к действиям при чрезвычайных ситуациях, мобилизационной подготовки народного хозяйства, специальной подготовки спасателей;

организует создание, подготовку и использование аварийно-спасательных подразделений постоянной готовности для проведения работ по оперативной локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

организует работу по привлечению в установленном порядке общественных объединений и отдельных граждан, в том числе

иностранных, имеющих соответствующие знания и опыт, к проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

организует проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам защиты населения и территории при чрезвычайных ситуациях, мобилизационной готовности народного хозяйства страны, совершенствованию существующих и созданию новых высокоэффективных аварийно-спасательных средств, подводных работ особого назначения и созданию специальных технических средств для их выполнения, повышению устойчивости функционирования объектов народного хозяйства при чрезвычайных ситуациях;

организует финансовое, материальное и техническое обеспечение Войск гражданской обороны Российской Федерации, аварийно-спасательных и других формирований МЧС России, финансирует в установленном порядке из резервного фонда Правительства Российской Федерации мероприятия по ликвидации чрезвычайных ситуаций, контролирует использование выделенных материальных и финансовых ресурсов;

организует разработку методик определения материального ущерба от возникающих чрезвычайных ситуаций;

координирует разработку, утверждает или согласовывает программы обучения населения, подготовки должностных лиц и органов управления и формирований гражданской обороны, подразделений РСЧС к действиям в чрезвычайных ситуациях, организует и осуществляет аттестацию спасателей и аварийно-спасательных формирований;

организует подготовку работников мобилизационных органов, руководит разработкой системы их обучения и программ обучения;

обеспечивает по вопросам, относящимся к компетенции МЧС России, проведение мероприятий по защите государственной тайны, развитию специальной связи, защите служебной информации;

обеспечивает безопасность работников МЧС России, других министерств и ведомств, привлекаемых к проведению работ в районах чрезвычайных ситуаций, сохранность грузов, в том числе гуманитарной помощи, доставляемых силами Министерства в районы бедствий;

осуществляет в установленном порядке связь с общественностью, гражданами и средствами массовой информации по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, защиты жизни и здоровья людей, повышения устойчивости функционирования объектов народного хозяйства при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях;

осуществляет в установленном порядке международное сотрудничество по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе преодоления

последствий радиационных аварий и катастроф, оказания помощи пострадавшему населению, проведения подводных работ особого назначения и другим вопросам, относящимся к компетенции МЧС России, а также изучение, обобщение и распространение зарубежного опыта в этих областях;

участвует в установленном порядке в разработке проектов международных договоров и осуществляет внешнеэкономическое сотрудничество по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России, в том числе по вопросам гражданской обороны, взаимного уведомления и оказания помощи в чрезвычайных ситуациях;

направляет в установленном порядке по решению Правительства Российской Федерации представителей для работы в центральных органах и региональных отделениях специализированных международных организаций системы ООН и других специализированных международных организаций на согласованных с этими организациями условиях;

осуществляет меры по обеспечению правовой и социальной защиты работников центрального аппарата МЧС России и подведомственных ему предприятий, учреждений и организаций, персонала аварийно-спасательных и других формирований;

имеет специальные транспортные средства, оборудованные утвержденными в установленном порядке опознавательными знаками, специальными сигналами и средствами связи.

6. МЧС России предоставляется право:

принимать в пределах своей компетенции решения, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, необходимые для организации и координации работ по гражданской обороне, мобилизационной подготовке народного хозяйства страны, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, преодолению последствий радиационных аварий и катастроф;

заслушивать представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства;

запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной статистики, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций информацию и сведения, необходимые для выполнения возложенных на Министерство задач;

проводить в установленном порядке проверки министерств, ведомств, предприятий, организаций и объектов по вопросам,

относящимся к его компетенции;

привлекать отечественных и иностранных специалистов для участия в проведении государственной экспертизы территорий, потенциально опасных объектов и производств;

заключать в установленном порядке контракты (договоры) с исполнителями работ (фирмами), в том числе зарубежными, по созданию аварийно-спасательной техники, техники для подводных работ, проведения работ по реабилитации населения и территорий, пострадавших от радиационных и иных аварий и катастроф;

принимать по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решения о привлечении необходимых территориальных сил и средств постоянной готовности для проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций в других регионах.

7. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации. Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

8. Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет руководство порученной ему сферой деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач, а также является первым заместителем Начальника гражданской обороны Российской Федерации по должности.

9. Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:

руководит деятельностью Министерства и подведомственных ему предприятий, учреждений и организаций, Войсками гражданской обороны Российской Федерации, представляет Министерство в государственных и иных органах и организациях Российской Федерации, а также в международных организациях;

распределяет обязанности между заместителями Министра, устанавливает степень их ответственности и степень ответственности руководителей структурных подразделений Министерства, утверждает в пределах установленных численности и фонда оплаты труда структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства, а также смету расходов на его содержание в пределах утвержденных на соответствующий период бюджетных ассигнований;

издает приказы, директивы и дает указания;  
вносит в установленном порядке предложения о перечне должностей Министерства, замещаемых высшим офицерским составом;

вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Российской Федерации предложения о назначении на должности, замещаемые высшим офицерским составом, и освобождении от должности военнослужащих, проходящих службу в центральном аппарате МЧС России, подведомственных ему организациях, Войсках гражданской обороны Российской Федерации, о присвоении им воинских званий высшего офицерского состава, об увольнении их с военной службы;

вносит в установленном порядке предложения о награждении особо отличившихся работников системы Министерства государственными наградами и присвоении им почетных званий, учреждает и награждает ведомственными наградами;

направляет в установленном порядке работников, включая военнослужащих, в служебные командировки, в том числе за пределы Российской Федерации;

является распорядителем кредитов, выделяемых на финансирование Министерства, включая валютные средства;

утверждает в установленном порядке документы на списание материальных средств, выделенных за счет федерального бюджета, и материально-технических средств, выработавших установленные ресурсы службы, а также утраченных денежных средств, утверждает задания на проектирование и технические заключения по разработанной проектно-сметной документации на объекты, технические средства, оборудование и вооружение; утверждает акты на приостановление собственного строительства и списание затрат на проектно-изыскательские работы по неосуществленному их строительству; разрешает в установленном порядке реализацию неликвидного и высвобождающегося вооружения, техники, имущества и технических средств;

утверждает задания на проектирование новых видов вооружения, техники и технических средств для Войск гражданской обороны Российской Федерации, аварийно-спасательных формирований, для осуществления подводных работ особого назначения, а также тактико-технические задания на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

10. В МЧС России образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии) и заместителей Министра по должности, а также руководящих работников Министерства и подведомственных ему предприятий, учреждений и организаций.

Члены коллегии МЧС России, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами Министра.

11. В регионах Российской Федерации в установленном порядке создаются и осуществляют свою деятельность региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий МЧС России.

12. Финансирование расходов на содержание центрального аппарата МЧС России осуществляется за счет ассигнований из федерального бюджета, предусмотренных на содержание федеральных органов исполнительной власти.

13. Для рассмотрения и выработки рекомендаций по важным проблемам, отнесенным к компетенции МЧС России, создается научно-технический совет при МЧС России, в состав которого могут входить представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, научных организаций и общественных объединений.

Состав научно-технического совета и положение о нем утверждаются Министром.

14. МЧС России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, расчетный и иные счета в банках и других кредитных учреждениях.

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

### **ЮНИТА 1**

Редактор Н.И. Лебедева

Оператор компьютерной верстки Е.М. Кузнецова

---

Изд. лиц. ЛР № 071765 от 07.12.1998

Сдано в печать

НОУ "Современный Гуманитарный Институт"

Тираж

Заказ

---