

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

на правах рукописи

Фокина Маргарита Михайловна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ
ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Специальность 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые)
науки»

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
А.Г. Залужный

Москва, 2025

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОПРОСОВ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	22
1.1. Проблемы законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.....	22
1.2. Система органов, реализовывающая полномочия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	51
ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПО ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ.....	80
2.1. Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за исполнением законов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	80
2.2. Цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	115
ГЛАВА 3. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ.....	128
3.1. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	128
3.2. Состояние законности и типичные нарушения закона, выявляемые прокурорами в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.....	144
3.3. Тактика и методика реализации прокурорами полномочий по выявлению, обеспечению устранения и предупреждения нарушений законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	190
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	195

ПРИЛОЖЕНИЯ	226
Приложение 1. Опросный лист прокурорских работников.....	226
Приложение 2. Результаты опроса прокурорских работников по вопросам осуществления надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.....	229
Приложение 3. Опросный лист работников территориальных органов МЧС России.....	234
Приложение 4. Результаты опроса должностных лиц территориальных органов МЧС России по вопросам осуществления функций в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.....	236
Приложение 5. Проект приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».....	240
Приложение 6. Проект приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации полномочий в сфере законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» по форме ЗЧС и инструкции по его формированию».....	247
Приложение 7. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».....	253
Приложение 8. Проект отчета по форме ЗГС.....	256

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Достаточно большое количество нарушающих размеренную жизнь общества и нормальное функционирование государства чрезвычайных ситуаций (более 300 в год),¹ среди которых стихийные бедствия, техногенные аварии, пожары и иные, предопределило то, что проблема защиты населения и территорий в современных условиях представляет собой одно из центральных направлений развития национальной политики. Правовое регулирование безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций является важной государственной задачей, направленной прежде всего на создание условий для защищенности людей.

Главой государства определены ключевые векторы политики в части национальной безопасности и обеспечения защиты людей и местностей от различного характера происшествий и ситуаций, а также определены меры, которые направлены на поддержание стабильности на территории России.

При этом трагические события, например пожары в г. Кемерово в 2018 г. и Перми в 2019 г., взрывы в жилом доме в Шахтах и на химическом заводе в г. Дзержинске в 2019 г., разлив топлива под г. Норильском в 2020 г., лесные пожары в Якутии в 2021 г., природные возгорания в Амурской области в 2022 г., обрушение многоэтажного жилого дома в г. Балашиха в 2023 г., прорыв дамбы в г. Орске в 2024 г., вследствие чего произошло затопление нескольких тысяч домов, свидетельствуют о существенных упущениях в системе государственного контроля со стороны органов власти. Указанное также подтверждается результатами прокурорского надзора. Прокуроры, осуществляя проверочные мероприятия, выявляют массовые нарушения законов в данной области, аккумулируют опыт в области защиты прав граждан в процессе устранения последствий чрезвычайных ситуаций.

¹ URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 01.02.2024).

На общих заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры России регулярно делается акцент на первоочередности решения вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Такие вопросы находятся на постоянном контроле Генерального прокурора Российской Федерации. Особое внимание органы прокуратуры уделяют сфере пожарной безопасности в местах массового скопления людей.

Невзирая на внимание руководства органов прокуратуры на вопросы обеспечения защиты от чрезвычайных ситуаций до настоящего времени направление прокурорского надзора в обозначенной области не нашло своего отражения в отдельных научных исследованиях. Кроме того, обсуждаемое направление в разрезе осуществления прокурорского надзора долгое время не выделялось, как самостоятельное, что отражалось, в первую очередь, на эффективности, а также сопутствовало непониманию формы реализации поставленных перед прокурором задач. В связи с чем в настоящем современном мире существует потребность в разработки новых методов и тактики прокурорского надзора, выделении новых направлений деятельности прокурора, отвечающим вызовам и требованиям нынешнего времени, актуализации и совершенствовании законодательства.

Несмотря на прилагаемые органами власти усилия в области защиты от всякого рода угроз, опасностей и посягательств на жизни и здоровье населения, животного мира, сохранности земель и территорий, к сожалению, не удастся избежать самих чрезвычайных ситуаций и их последствий в виде материального ущерба, потери людей.

В первую очередь сфера защиты от чрезвычайных ситуаций характеризуется отсутствием системного подхода к применению правовых положений, регулирующих вопросы противодействия такого рода нарушениям.

Во многом это связано с отсутствием в настоящее время монографических и диссертационных исследований, определяющих пределы прокурорского надзора, его предмет, объект. Стоит также отметить, что несмотря на повышенное внимание к деятельности прокуроров по обеспечению законности в сфере защиты от

чрезвычайных ситуаций, вопрос о выделении названного направления в отдельное, самостоятельное, имеющее свой предмет, объект, пределы, а также специфичные методы проведения проверок и их тактику, не рассматривался в современной науке прокурорского надзора.

Возникает естественный вопрос: при каких обстоятельствах происходит формирование нового направления прокурорской деятельности и есть ли в этом существенная необходимость? Безусловно можно ответить утвердительно на поставленный вопрос. Выделение направления обуславливается наличием собственных характеристик, которые способствуют детерминировать задачи, объект и предмет надзора, очертить его пределы. Важным фактором также является пристальное внимание со стороны главы государства на вопросы национальной безопасности в целом, генерального прокурора – на обеспечение законности в обозначенной области.

Отсутствие выделенного направления в самостоятельное приводит к тому, что прокурор осуществляет надзор хаотично, без какого-либо конкретного понимания о том, что необходимо сделать в первую очередь, на что обратить внимание «ока государева». Как следствие, нехватка статистических показателей по направлению деятельности, которая не дает в полной мере проанализировать результаты работы прокуроров в данной области, составить определенные выводы о выявляемых нарушениях и их устранении.

На практики складывается подход подменены прокурорами органов власти, которые непосредственно уполномочены на осуществление проверок в области защиты от чрезвычайных ситуаций, при этом надзорная функция останется в полной мере нереализованной.

Необходимость изучения вопросов, препятствующих прежде всего повышению эффективности прокурорского надзора в названной сфере, и разработки теоретических и методологических основ его осуществления, предопределяет обозначенная проблематика.

Кроме того, глубокий анализ законодательства, которое регламентирует не только работу органов прокуратуры, но и органов власти, осуществляющих

полномочий в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, а также выработка предложений по его совершенствованию, являются востребованы и насущны в настоящее время в разрезе развития национальной безопасности.

Вышеуказанное обуславливает надобность в проведении всесторонних научных исследований в сфере прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих вопросы защиты территорий и населения от чрезвычайных ситуаций. Такая потребность говорит об актуальности темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы, связанные с обеспечением национальной безопасности, а также с реализацией полномочий по защите территорий и населения от чрезвычайных ситуаций исследовались в докторских диссертациях В.В. Гущина «Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях» (1998 год), Б.П. Кондратова «Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения» (1998 год), Ю.Г. Шпаковского «Государственное управление системой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (1999 год), Н.Г. Жаворонковой «Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» (2007 год), В.Б. Гольцова «Частноправовые отношения в деятельности подразделений Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации» (2011 год) и диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ш.Ш. Дагирова «Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (2006 год), В.С. Сергеева «Деятельность российского государства по созданию системы защиты населения и территорий страны в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: 1991-2005 гг. (2007 год), И.В. Жукова «Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях» (2008 год), И.О. Джангиева «Правовые аспекты участия

органов местного самоуправления в защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (2009 год), А.А. Устинова «Компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: проблемы теории и практики» (2011 год).

Отдельные аспекты прокурорского надзора в исследуемой сфере нашли отражение в диссертационных исследованиях на соискание ученой степени кандидата юридических наук А.Ю. Винокурова «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2000 год), Е.В. Ким «Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций» (2012 год), И.В. Христинич «Прокурорский надзор за исполнением законов о пожарной безопасности» (2013 год), Е.Ю. Шерсневой «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» (2014 год).

Между тем анализ вышеуказанных диссертаций показал, что комплексные исследования отдельного направления прокурорского надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в которых были бы определены его объект, предмет, пределы, цели и задачи, не осуществлялись, чем и обуславливается потребность в таком исследовании и его актуальность, учитывая современные реалии.

Таким образом, в настоящей диссертационной работе представлено всестороннее, комплексное исследование прокурорского надзора за исполнением законов о защите от чрезвычайных ситуаций, детерминированы предмет и объекты надзора, сформулированы его пределы и основные направления.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке и теоретическом обосновании научных положений о самостоятельности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, многоохватном его характере, раскрывающихся через призму его собственных предмета, объекта и пределов, а также в разработке предложений по совершенствованию законодательства

и организационно-распорядительных документов органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Для достижения этой цели осуществлено комплексное изучение существующих проблем прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Основные задачи, поставленные для достижения цели:

1) на основе анализа правовых источников, регулирующих отношения в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, определить понятийный аппарат, используемый на данном направлении, пробелы и коллизии в нем;

2) по результатам исследования деятельности системы органов, обеспечивающих функции в рассматриваемой сфере, разработать предложения, направленные на совершенствование правового регулирования деятельности этих органов;

3) определить понятие и правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, раскрывающие комплексное представление о данной направленности и его всеобъемлющий характер;

4) определить предмет прокурорского надзора за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и его пределы в условиях сложившихся современных правовых реалиях;

5) структурировать объекты прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

6) исследовать содержание организации прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

7) сформулировать основные векторы прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и разработать предложения по его совершенствованию и оптимизации;

8) предложить оптимальную организационно-правовую модель прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций с учетом выделенных в нем основных направлений деятельности, а также совершенствования его организации и правового регулирования.

Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, складывающихся при реализации прокурорского надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Предметом исследования является совокупность норм, регулирующих деятельность органов прокуратуры Российской Федерации при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с учетом современных условий и выявленных проблем и коллизий при его реализации в данной области.

Методологическая основа диссертационного исследования представляет собой комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания (системный, статистический, логический, гипотетико-дедуктивный, сравнительное правоведение, анализ, обобщение), приемы юридической техники. С помощью формально-логического метода автором исследования уточнен понятийный аппарат, имеющий отношение к проблемам защиты от чрезвычайных ситуаций. Применение приемов специальной юридической техники позволило автору подготовить проекты приказов надзорного ведомства. В числе прочего автором применен социологический метод путем проведения анкетирования среди работников региональных прокуратур и территориальных органов МЧС России.

Применение указанных методов позволило осуществить комплексный подход к диссертационному исследованию в обозначенной сфере.

Теоретическую основу исследования в области теории государства и права, конституционного и административного права составили труды ученых С.С. Алексеева, В.В. Лазарева, С.В. Клименко, М.Н. Марченко, А.Л. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др.

В области теории и практики прокурорского надзора такой основой стали исследования ведущих специалистов К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.Г. Залужного,

А.Х. Казариной, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина, В.Б. Ястребова и др.

При изучении непосредственно проблематики сферы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций автор обратился к работам Ю.Ю. Басовой, И.В. Гончарова, М.А. Громова, Ю.Н. Демидова, В.И. Евтушенко, П.В. Космыниной, В.М. Клячина, А.М. Ларина, А.В. Опалева, С.В. Пчелинцева, В.М. Редкоуса, В.Б. Рушайло, С.А. Старостина, Г.А. Туманова, Ю.Г. Шпаковского, В.И. Юртушкина, Н.М. Якушина и др.;

Нормативная правовая база диссертационного исследования содержит основные положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «Об использовании атомной энергии», «О радиационной безопасности населения», «О гражданской обороне», указов Президента Российской Федерации, организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Эмпирическую основу исследования составляют:

- 1) приказы, указания, информационные письма, обзоры, иные организационно-распорядительные и информационно-методические документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и территориальных прокуратур;
- 2) докладные записки прокуроров регионального уровня об итогах работы за 2017–2024 гг., статистические данные органов прокуратуры (отчеты по форме «ПМ», «К», «ОН», «ГМК»), судов, уполномоченных органов исполнительной власти, включая доклады МЧС России;
- 3) результаты анкетирования 350 работников органов прокуратуры и 357 работников региональных органов МЧС России;
- 4) личный опыт работы автора диссертации в органах прокуратуры. При исследовании вопросов по данной теме диссертантом непосредственно проведены

свыше 150 проверок по исполнению законов о защите от чрезвычайных ситуаций, обеспечения антитеррористической и пожарной безопасности на объектах, расположенных на поднадзорной территории.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что диссертантом проведено всестороннее, комплексное исследование направления прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Это позволило определить правовые, организационные и научные основы надзорной деятельности, установить пути повышения его эффективности.

В исследовании определены пределы, предмет и объект, цели и задачи прокурорского надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Также автором сделан вывод о том, что прокурорский надзор в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций представляет собой отдельное, самостоятельное направление, которое включает в себя не только восстановление прокурором нарушенных прав, но и первостепенно сделан акцент на осуществление превентивных мер, направленных на не возникновение чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, научная новизна выражена в разработке автором классификации типичных нарушений по указанному направлению, в которую включены 4 группы выявляемых прокурором нарушений. Классификация произведена по приоритетности выявляемых прокурором нарушений. При этом, вся произведенная классификация нарушений также указывает на всесторонний и многогранный характер направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Выявляемые нарушения, к примеру, законодательства о противодействии коррупции (получение взятки должностным лицом) или в сфере противодействия терроризму (не проведение организацией категорирования промышленного объекта) также влияют на безопасность и состояние законности, как и нарушения законов, непосредственно регулирующих названное направление.

Дополнительно автором сформулированы предложения, связанные с внесением изменений в действующие федеральные законы и приказы надзорного ведомства, которые, в первую очередь, влияют на совершенствование прокурорского надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

На защиту выносятся следующие выводы и положения:

1. Аргументировано, что прокурорский надзор за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на современном этапе представляет собой самостоятельное и всеобъемлющее направление в прокурорском надзоре.

Названное направление в первую очередь выражается в выполнении комплекса превентивных мер, обеспечивающих защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пресечение предполагаемых катастроф.

Самостоятельность направления отражается в специфике предмета, объекта и пределов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Объемлющий характер обозначенного направления выражен во влиянии состояния законности на большое количество сфер жизнедеятельности как самого государства, так и населения, проживающего на его территории. Так, обеспечение безопасности людей, проживающих на территории страны, является первоочередной задачей, поставленной перед органами власти. Безопасность же выражается в обеспечении и защиты прав граждан от угроз и различного рода ситуаций, которые препятствуют нормальной жизнедеятельности.

В связи с чем, прокурорский надзор за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций включает в себя три направления деятельности, которые охватывают превентивность, защиту и восстановление нарушенных прав, а именно:

- надзор за исполнением законодательства органами власти и местного самоуправления в части предупреждения аварий, бедствий, катастроф и иных происшествий;

- надзор за исполнением законодательства органами власти в части ликвидации названных ситуаций и их последствий;
- надзор за соблюдением прав и законных интересов граждан, включая пострадавших вследствие произошедших чрезвычайных ситуаций.

2. В целях формирования единообразного подхода к терминологии дано определение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, под которой понимается комплекс средств и приемов, используемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, предназначенных для быстрого реагирования и обеспечения безопасности населения в условиях чрезвычайной ситуации, направленных в первую очередь на сохранение территорий и уменьшение потерь населения.

Указанный термин автором выведен путем использования формально-логического и социологического методов. Так, понятие позволяет, с одной стороны, лаконично определить объем действий, которые органы власти обязаны использовать при реагировании на чрезвычайную ситуацию, с другой, акцентирует внимание на ее предупреждение и осуществление превентивных мер.

3. С учетом объемлющего характера прокурорского надзора в названной сфере, сформулирован его предмет, который включает в себя:

во-первых, соблюдение Конституции Российской Федерации и положений законов, регулирующих отношения, связанные с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, органами исполнительной власти и местного самоуправления, организациями и их должностными лицами;

во-вторых, соответствие правовых актов положениям Конституции Российской Федерации, федеральным законам, регулирующим область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

в-третьих, соблюдение прав субъектов хозяйствования при осуществлении государственного и муниципального контроля за стороны уполномоченных органов власти.

4. Автором предложена классификация групп типичных нарушений федерального законодательства, которые разделены по принципу приоритетности их выявления и влияния на состояние безопасности.

Так, **первую группу** составляют нарушения в области издания нормативных правовых актов и правовых актов, регулирующих область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Влияние обозначенной группы предопределяется нормативным правовым регулированием обозначенной сферы и количеством правовых коллизий, неточностей, которые мешают или ущемляют права граждан, сказываются на состоянии законности в целом.

Также названная группа сопряжена и с превентивной стороной. Так, при выявлении прокурором нарушений в нормативных правовых актах и их последующее устранение, в действительности направлено на недопущение и предотвращение возникновения каких-либо угроз и чрезвычайных ситуаций.

Во **вторую группу** входят нарушения федерального законодательства, регулирующего область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, содержащие:

- несоблюдение требований в области чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности;
- несоблюдение требований бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, законодательства о контрактной системе и размещении государственных и муниципальных заказов;
- нарушения в информационно-коммуникационной сфере;
- нарушения в сфере противодействия коррупции;
- нарушения прав граждан в социальной сфере (жилищное законодательство и основы социальной защиты) и должностных лиц, состоящих (состоявших) на государственной и муниципальной службе в области трудового законодательства;

– нарушения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних детей.

Так, устраняя нарушения несоответствия правовых актов законам, прокурор переходит к проверочным мероприятиям на соблюдение органами исполнительной власти, хозяйствующими субъектами норм, регулирующих сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Третья группа нарушений связана с осуществлением функций и полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, состоящая из:

– нарушений в части проведения проверок должностными лицами МЧС России и его территориальными органами в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

– нарушений должностными лицами МЧС России и его территориальными органами процессуальных норм, установленных КоАП РФ при привлечении юридических и должностных лиц к административной ответственности.

В четвертую группу диссертантом включены иные нарушения, косвенно затрагивающие область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (например, в сфере противодействия терроризму, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений).

При формировании приведенной классификации типичных нарушений автором предложено в целях улучшения ведомственной статистической отчетности ввести в действие отчет «Надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Данный статистический отчет поможет органам прокуратуры формулировать выводы об эффективности прокурорского надзора, анализировать состояние законности в данной области.

Отсутствие до настоящего времени формы отчетности по обсуждаемому направлению затрудняет дать объективную оценку деятельности органов прокуратуры в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций.

Ввиду изложенного разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» по форме ЗЧС и инструкции по его формированию, который является приложением к настоящему диссертационному исследованию.

5. В диссертационном исследовании приведена авторская классификация органов, реализующих полномочия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Категорирование органов власти на группы проведено в зависимости от выполнения прямых или косвенных полномочий в названной сфере. Так, автором определены три группы, а именно:

– органы, специально созданные для реализации полномочий в сфере защиты населения и территорий от ЧС;

В данную группу отнесены МЧС России и его территориальные органы, которые непосредственно полномочны на выполнение функций в сфере защиты населения и территорий от ЧС.

– органы власти, реализующие полномочия в обсуждаемой сфере опосредованно.

Во вторую группу автором включены министерства, ведомства, агентства, которые выполняют функции и полномочия по защите от чрезвычайных ситуаций в дополнение профильному органу власти – МЧС России.

– органы власти, координирующие деятельность в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций.

В третью группу автором исследования включены Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации.

Обозначенные органы координируют деятельность путем определения основных векторов государственной политики (Президент Российской Федерации), обеспечения единообразного регулирования в названной сфере, утверждения бюджетных ассигнований (Федеральное Собрание Российской Федерации), организации разработки специальных программ в сфере защиты от ЧС (Правительство Российской Федерации).

6. Для оптимизации прокурорского надзора по данному направлению выработано предложение по внесению изменений в Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определение угрозы причинения вреда населению и территориям.

Под указанным термином следует понимать условия или наличие предполагаемых оснований, которые могут при возникновении чрезвычайной ситуации повлиять на быструю и безопасную эвакуацию людей в безопасную зону равно как причинение вреда жизни и здоровью людей и нанесение ущерба территориям.

Введение на законодательном уровне обозначенного термина поможет органам прокуратуры при согласовании территориальным органам МЧС России проведение проверок в отношении хозяйствующих субъектов реально оценить факт наличия угрозы или гипотетические условия для возникновения чрезвычайной ситуации на определенной территории. Как следствие, это способствует проведению проверок лишь в том случае, где имеются своего рода опасности, применению риск-ориентированного подхода.

7. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций разработаны:

– проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации

последствий стихийных бедствий», включающего в себя актуальные направления, а также комплекс принимаемых прокурором мер в рассматриваемой сфере;

– проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий” по форме ЗЧС и инструкции по его формированию».

Несмотря на тот факт, что Генеральным прокурором Российской Федерации в 2024 году принят приказ № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», автором настоящего диссертационного исследования в предложенный проект приказа внесены положения, которые характеризуют комплексный и объемлющий характер обозначенного направления.

В проекте предложенного приказа отражены три основных направления деятельности прокурора, акцент же сделан на применении превентивных мер, после которых риск наступления чрезвычайной ситуации будет снижен.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что выводы, положения и предложения, содержащиеся в настоящей работе, могут рассматриваться как вклад в систему знаний о прокурорском надзоре за исполнением федерального законодательства в целом и в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в частности.

Практическая значимость исследования определяется как возможность применения положений и выводов в деятельности органов прокуратуры по данному направлению, использования в законодательной деятельности, а также в учебном процессе при обучении по дисциплинам «Прокурорский надзор», «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций», в системе повышения квалификации прокурорских работников, государственных служащих.

Материалы работы, в частности, можно использовать при проведении семинарских занятий, лекций, руководства научной работой студентов в обозначенной сфере.

Апробация результатов диссертационного исследования. Главные выводы и положения исследования освещены в 5 статьях, в том числе в 4 рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, а именно в «Юридический мир» (г. Москва, 2022 г.), «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики» (г. Москва, 2022 г.), «Вопросы российского и международного права» (г. Москва, 2022 г.), «Современное право» (г. Москва, 2023 г.), «Инновационные подходы в современной науке» (г. Москва, 2023 г.).

Положения и выводы диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях: «Проблемы обеспечения законности и практика прокурорского надзора» (г. Москва, 2020 г.), «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения» (г. Москва, 2022 г.), «Инновационные подходы в современной науке» (г. Москва, 2023 г.), «Правовое обеспечение национальной безопасности. Памяти А.А. Прохожева» (г. Москва, 2023 г.), «X Международная научно-практическая конференция “Ценностные основания российской правовой культуры”» (г. Москва, 2023 г.), «Право и безопасность государства» (г. Москва, 2025 г.), «IV Всероссийская научно-практическая конференция “Правовое обеспечение национальной безопасности: вопросы науки и образования”» (г. Москва, 2025 г.).

Также положения диссертации легли в основу новой программы Б1.В.ДЭ.04.05 «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций», которая в 2023 г. утверждена ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Указанная дисциплина рассчитана на студентов, проходящих обучение по специализации «Прокурорская деятельность» в Институте права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Автором диссертации разработана к названному предмету рабочая программа, которая рассмотрена и одобрена на заседании кафедры основ правоохранительной деятельности (протокол от 22 июня 2023 года № 6).

Кроме того, при подготовки настоящей диссертации автор занимал различные должности в органах прокуратуры. Так, при замещении должности помощника прокурора Центрального административного округа города Москвы положения диссертации, связанные с тактикой и методикой прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, получили апробацию путем внедрения в практическую деятельность и были использованы при непосредственном проведении проверочных мероприятий, а также подготовки соответствующих актов реагирования.

Структура работы обусловлена целями и задачами диссертации и состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения к исследованию.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОПРОСОВ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

1.1. Проблемы законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Жизнь людей в современном мире подвержена многочисленным опасностям, рискам и угрозам. Человек может погибнуть от внезапно начавшейся природной катастрофы – извержения вулкана, землетрясения, снежных заносов. Территориям государства может быть нанесен ущерб от химической аварии, разлива нефтепродуктов, взрывов, военных конфликтов. Различного рода чрезвычайные ситуации возникают без предупреждения, и многие из них трудно прогнозировать.

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее в тексте – защита от ЧС) представляет собой одну из основополагающих обязанностей государства, целью которой является сохранение жизни и здоровья людей, имущества, сбережение и спасение территории от природных или техногенных бедствий, аварий, катастроф и других происшествий.

Правовая регламентация отношений в сфере защиты от ЧС осуществляется на основании норм Конституции Российской Федерации (далее по тексту – Конституция РФ, Основной Закон), международных договоров и соглашений¹, законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

В Основном Законе декларируется, что защита прав и свобод человека и гражданина в государстве гарантируется (ст. 45); земля и иные природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9); закрепляет обязанность

¹ Ранее в Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливалось, что отношения в данной области регулируются рядом федеральных законов, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В 2010 г. статья 2 вышеуказанного закона была дополнена положениями о том, что правовое регулирование основывается также на общепризнанных принципах и нормах международного права.

каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); устанавливает право каждого на благополучную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42); а также ответственность за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей¹ (ст. 41).

Конституцией РФ в ст. 72 закреплено, что в совместном ведении государства и его регионов находятся такие вопросы, как защита прав и свобод человека и гражданина, природопользования, обеспечения безопасности и охраны природных ресурсов, памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с авариями, катастрофами, эпидемиями и иными происшествиями, ликвидация их последствий.

Также предусмотрено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства².

Например, в условиях чрезвычайного положения в соответствии с федеральными конституционными законами для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. При этом чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральными конституционными законами (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ).

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. «О правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам: борьба с коррупцией; надзор (контроль) за деятельностью НКО; защита добросовестных приобретателей имущества; право на суд присяжных; порядок проведения публичных мероприятий и др. // <https://base/garant.ru/72184014> (дата обращения: 13.12.2023).

Правовые отношения в области защиты от ЧС также основываются на нормах международных правовых актов, что предусматривается положением ст. 2 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹» (далее в тексте – Закон о защите от ЧС, Закон № 68-ФЗ). Кроме того, права и свободы человека и гражданина в государстве обеспечиваются согласно нормам международного права и общепризнанным принципам (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ).

Международное сотрудничество в сфере защиты от ЧС осуществляется посредством деятельности международных организаций и оказания гуманитарной помощи, заключением соглашений, конвенций и пр.

В 1945 г. была основана Организация Объединенных Наций (далее по тексту – ООН). Членами ООН являются 193 государства². Одна из основных целей организации – осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера³.

На базе ООН создан Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации⁴ (далее по тексту – CERF), представляющий собой один из быстрых способов оказания помощи и поддержки людям, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций и вооруженных конфликтов⁵.

В 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН принята «Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг.»⁶, в которой отмечается чрезвычайно важное значение при снижении риска международного, регионального, субрегионального и трансграничного сотрудничества.

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

² URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 01.02.2020).

³ См. Фадеев В.И. Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М. : Проспект, 2015. 584 с.

⁴ URL: <https://cesdrr.org/uploads/dev/2.38%20Обзор%20глобального%20механизма%20координации.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

⁵ На интернет-сайте CERF (URL: <https://www.cerf.un.org>) имеется раздел финансовой поддержки, сделанной разными странами для обеспечения немедленного реагирования и проведения гуманитарных спасательных операций в любой точке мира. Согласно представленной статистике постоянные пожертвования осуществляют Австралия, Бельгия, Исландия, Португалия, Эстония, Туркменистан, Шри-Ланка, Монтенегро, Бутан.

⁶ URL: https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf (дата обращения: 01.02.2020).

Принятию указанной программы предшествовала «Хиогская рамочная программа бедствий на 2005–2015 гг.: создание потенциала противодействию бедствиям на уровне государства и общин», предусматривающая пять приоритетных направлений действий, среди которых уменьшение риска бедствий как национальный и местный приоритет при наличии надежной институциональной базы для осуществления; повышение эффективности раннего оповещения, а также выявление, оценка и мониторинг факторов риска бедствий; использование имеющихся знаний, новаторских решений и образования для формирования безопасных условий и надежного потенциала противодействия на всех уровнях; уменьшение основных факторов риска и повышение готовности к бедствиям для эффективного реагирования на всех уровнях¹.

В свою очередь «Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг.»² ставит перед собой цель предотвратить возникновение новых угроз и снизить угрозу известных рисков бедствий; для этого предлагается реализовывать комплексные и инклюзивные меры (экономические, структурные, юридические, социальные, медико-санитарные, культурные, образовательные, экологические, технологические, политические, институциональные), которые призваны предотвратить и снизить подверженность воздействию опасных факторов и уязвимость к бедствиям, повысить готовность к реагированию и восстановлению, что должно укрепить потенциал противодействия³.

В 1997 году между Россией и Организацией Североатлантического договора (НАТО) подписан Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора⁴. Названный акт регулирует сотрудничество по вопросам безопасности и стабильности, проведения совместных операций,

¹ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hyogoframework.shtml. A/CONF.206/6, глава I, резолюция 2. (дата обращения: 01.02.2020).

² URL : https://unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf (дата обращения: 01.02.2020).

³ Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы №69/283, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 3 июня 2015 года на шестьдесят девятой сессии. URL: <https://www.undocs.org/ru/A/RES/69/283>, (дата обращения: 01.02.2020).

⁴ URL: https://static.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/4Y42WChwfa.pdf (дата обращения: 18.08.2024).

включая миротворческие, оборонной политики и военных доктрин, укрепления региональной безопасности воздушного и иного движения и иные.

Однако взаимодействие по названным вопросам было приостановлено с 2014 года ввиду несогласия с присоединением Автономной Республики Крым и города Севастополя к Российской Федерации и непризнания этого факта НАТО.

Международное сотрудничество России отражается в заключении двусторонних соглашений. К примеру, заключены соглашения «О взаимной помощи при стихийных бедствиях и крупных авариях¹» от 16.12.1992 (Федеративная Республика Германия); «О сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий²» от 25.08.1993 (Правительство Республики Польша); в области защиты населения, по вопросам прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций и взаимной помощи в случае стихийных бедствий или аварий³, подписанное 16.07.1993 с Правительством Итальянской Республики; о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий⁴ от 19.11.1993, подписанное с Правительством Республики Казахстан; протокол о намерениях в области гражданской обороны⁵ 22.01.1997 заключен с Национальным штабом гражданской обороны Республики Куба⁶ и др.

При этом с учетом нынешней обстановки, которая сложилась в мировом сообществе, многочисленных санкций, введенных Европейским Союзом и Соединенными Штатами Америки против России, гуманитарная помощь, оказываемая государством направлена на иные страны. К примеру, в 2023 году Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны,

¹ URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bi-64849.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).

² URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/48551/ (дата обращения: 01.02.2020).

³ URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/48532/ (дата обращения: 01.02.2020).

⁴ URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102027257&page=1&rdk=0&link_id=8#10 (дата обращения: 01.02.2020).

⁵ URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts (дата обращения: 01.02.2020).

⁶ См. также: Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М. : Проспект, 2015. 568 с.

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее в тексте – министерство, МЧС России) проведено 30 гуманитарных операций таким государствам, как Сирийская Арабская Республика, Турция, Киргизия, Иран, Палестина¹.

Министерством заключено более 40 межправительственных соглашений с зарубежными странами, проведено более 430 операций чрезвычайной направленности в области гуманитарного реагирования².

К примеру, 26 мая 1993 г. в г. Минске заключено коммюнике³ по четырехсторонним переговорам делегаций Республики Беларусь, Российской Федерации, Украины и Координатора Организаций Объединенных Наций по Чернобылю, в рамках которого предприняты дополнительные усилия по реализации проектов по чернобыльской проблеме. Кроме того, было заключено Соглашение о международном сотрудничестве по вопросам, связанным с последствиями аварии на Чернобыльской атомной электростанции⁴. В 1992 г. подписано Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера между странами Содружества Независимых Государств⁵ (далее в тексте – СНГ). Соглашением предусмотрены основные принципы взаимодействия, среди которых выделяются «сближение норм законодательства и разработка соглашений, необходимых для взаимодействия и сотрудничества в специальных областях» и «превентивность действий при возникновении чрезвычайных ситуаций»⁶. Также между странами СНГ в 1993 г. заключено Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии в области изучения землетрясений и прогнозирования

¹ URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/5085036> (дата обращения: 24.08.2024).

² URL: <https://www.interfax.ru/amp/575505> (дата обращения: 31.03.2021).

³ Согласно дипломатическому словарю, коммюнике – официальное сообщение о ходе международных переговоров, о состоявшемся международном соглашении, о текущих военных операциях (соответствующее оперативной сводке). Вышинский А.Я., Лозовский С.А. Дипломатический словарь. М.: Государственное издательство политической литературы, 1948.

⁴ URL: <https://docs.cntd.ru/document/901745974/titles/64U0IK> (дата обращения: 01.02.2020).

⁵ Бюллетень международных договоров № 7, сентябрь 1993 года.

⁶ Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

сейсмической опасности¹, целью которого, являлся регулярный обмен информацией для эффективного прогнозирования землетрясений и оценки сейсмической опасности.

Президентом Российской Федерации в 2017 году подписан Федеральный закон № 314-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»². Данный нормативный правовой акт определяет формы сотрудничества в области защиты от ЧС, а также регулирует порядок оказания взаимной помощи подписавшим Соглашение государствам.

Вопросы защиты от ЧС регулируют прежде всего Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»³ (далее в тексте – Закон № 3-ФКЗ), Закон № 68-ФЗ, федеральные законы от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁴ (далее в тексте – Закон № 69-ФЗ), от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»⁵ (далее в тексте – Закон № 28-ФЗ). Данными законодательными актами устанавливаются приоритетные направления, полномочия различных органов исполнительной власти, механизмы их реализации в рассматриваемой сфере.

Законом о защите от ЧС установлены нормы в сфере защиты граждан, которые пребывают на территории государства, а также объектов производственного и социального назначения, окружающей среды от чрезвычайных ситуаций различного характера. Положения названного закона распространяются на отношения, возникающие в процессе ограничения прав граждан ввиду возникших чрезвычайных ситуаций различного характера, а также наделяют государственные органы полномочиями по данным вопросам⁶.

¹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 4. Ст. 163.

² URL: <http://www.publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201711140061> (дата обращения: 21.11.2021).

³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277 (здесь и далее используется в редакции от 03.07.2016).

⁴ Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 (здесь и далее используется в редакции от 09.01.2023).

⁵ Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 799 (здесь и далее используется в редакции от 25.07.2022).

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2012 № 72-АПГ12-1 «Об отмене решения Забайкальского краевого суда от 30.01.2012 и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Забайкальского края от 29.12.2009 № 54».

В ст. 1 Закона о защите от ЧС закреплён основной понятийный аппарат, используемый в правоотношениях в области защиты от ЧС, перечислены такие термины, как «чрезвычайная ситуация», «предупреждение чрезвычайных ситуаций», «ликвидация чрезвычайных ситуаций» и другие.

Что же интерпретируется и трактуется под чрезвычайной ситуацией¹? В толковом словаре С.И. Ожегова ситуация определяется как совокупность обстоятельств, положение², а для прилагательного «чрезвычайный» дается такое толкование, как исключительный, превосходящий все, очень большой.

Словосочетанию «чрезвычайная ситуация» толкование в словарях не дается. Возвращаясь к теории права, стоит отметить, что в дореволюционной доктрине не было выработано однозначного понимания чрезвычайной ситуации. Чаще всего, чрезвычайная ситуация рассматривалась через призму непреодолимой силы, под которой понимались «...физические явления неожиданные и необыкновенные которых никто не мог не только предотвратить, но и предусмотреть или предвидеть»³.

Термин «чрезвычайная ситуация» вошел в научный обиход лишь в 1989 году после его определения ученым Б.Н. Порфирьевым⁴.

Само по себе понятие определяется через различные характеристики; так, это «совокупность чрезвычайных событий и условий, сложившихся на данной территории⁵», «сочетание событий и факторов, составляющих угрозу жизни людей, нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности, препятствующих производственной, бытовой и другим видам деятельности»⁶.

Б.П. Кондрашов определяет чрезвычайную ситуацию как обстановку на территории, которая сложилась в результате опасного природного, техногенного или криминального явления и требует принятия неотложных адекватных мер

¹ См. Багаутдинов А.М. Безопасность жизнедеятельности. М. : ГЭОТАР-Медиа, 2012. 288 с.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 17-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1985. С. 287.

³ Пасек Е.В. Неимущественный интерес и непреодолимая сила в гражданском праве (классика российской цивилистики). М., 2003. С. 196.

⁴ См.: Порфирьев Б.Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях. М. : Знание, 1989.

⁵ Защита населения и объектов народного хозяйства в чрезвычайных ситуациях / под. ред. М.И. Постника. Минск, 1997. С. 4.

⁶ Архипова Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях. М. : Российский государственный гуманитарный университет, 1998. С. 8.

правового, экономического, организационного и иного характера; ученый подчеркивает, что такая обстановка создает угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства¹.

Таким образом, Б.П. Кондрашов раскрывает чрезвычайную ситуацию через набор определенных явлений природного, техногенного или криминального характера, которые наносят вред и создают угрозу населению и территориям, а также указывает на комплекс мер, позволивших или позволяющих ее устранить.

В свою очередь, Ю.В. Болтенкова определяет чрезвычайную ситуацию, как условие, при котором в результате возникновения чрезвычайного обстоятельства на конкретной территории или объекте, нарушается нормальное функционирование как населения, так и окружающей природной среды². Аналогичное определение приводят и А.Н. Ковальчук, И.А. Бевз, Н.В. Ворожейкина³, характеризуя чрезвычайную ситуацию через состояние, которое дестабилизирует нормальные условия жизни населения, приносит ущерб объектам экономики⁴.

В.Б. Гольцов указывает на наличие у чрезвычайной ситуации таких признаков, как непредотвратимость и непреодолимая сила⁵. Однако, по мнению автора настоящего диссертационного исследования, в современном мире при наличии, с одной стороны, технических возможностей, а с другой стороны, качественного отношения к проведению профилактических и превентивных мер общую часть чрезвычайных ситуаций можно спрогнозировать, избежать или же быть готовым к их наступлению.

¹ Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : монография. М. : Изд-во «Щит-М», 1998. С. 248.

² Болтенкова Ю.В., Сырычев А.В., Гаджиев Г.Ш. Деятельность сотрудников ОВД по защите от неблагоприятных последствий при ЧС различного характера: учебное пособие. Белгород. ООО «Эпицентр», 2022. С. 7.

³ Бевз И.А., Ворожейкина Н.В. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: Учебное пособие. – М.: издательство «Горная книга», Издательство государственного горного университета, 2010. С. 61.

⁴ Ковальчук А.Н., Ковальчук Н.М. Основы безопасности жизнедеятельности : учебное пособие : в 2 частях. Часть 1. Основы защиты населения и территорий от военных, техногенных и природных чрезвычайных ситуаций. ИНФРА-М, 2023. С. 37.

⁵ См. Гольцов В.Б. Чрезвычайная ситуация – теория или юридический факт (проблемы законодательного определения) // Юридический мир. 2009. № 2. – С. 49-54; Гольцов В.Б. О чрезвычайных ситуациях в цивилистике // Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение: сб. научных трудов РАЮН. № 8. М.: МГУ, 2007. – С. 137-147.

Автор соглашается с толкованием термина «чрезвычайная ситуация», представленным Б.П. Кондрашовым, так как ученым интерпретируется указанное понятие не только через набор явлений различного характера, но и комплекса мер, которые направлены на их устранение.

Вместе с тем события, случившиеся во всем мире в 2020 году, такие как распространение новой коронавирусной инфекции и последующее объявление пандемии, привнесли коррективы в понятие, закрепленное в статье 1 Закона о защите от ЧС.

Так, чрезвычайную ситуацию законодатель определил как обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих¹, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей².

Интерпретируя чрезвычайную ситуацию таким образом, автором исследования сделано заключение о том, что законодатель ограничился набором характеристик и явлений, но не указал на меры, которые могут приниматься с целью ее устранения и предупреждения, что послужило закреплению терминов «предупреждение чрезвычайной ситуации» и «ликвидация чрезвычайной ситуации».

Учитывая тот факт, что чрезвычайная ситуация может возникнуть в разных сферах и на любых объектах, ее можно категоризовать на три вида.

Так, в зависимости от характера происхождения различают:

– природные (пожары, катаклизмы, эпидемии);

¹ В связи с распространением в 2020 году новой коронавирусной инфекции COVID-19 принят Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», которым уточнено понятие «чрезвычайная ситуация», в том числе закон наделил Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения.

² Аналогичная трактовка приведена в «ГОСТ Р 22.0.02-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения», утвержденном приказом Росстандарта от 12.09.2016 № 1111-ст. // СПС «Консультант Плюс».

- техногенные (ЧС, возникшие на транспорте, технических сооружениях);
- экологические (ЧС, способствующие изменению состояния природных ресурсов – воды, земли, суши и воздуха).

Также авторы выделяют четвертый тип – военные ЧС, которые возникают при использовании современных средств поражения (ядерного, химического, бактериологического и обычных средств)¹.

Подобное деление представляется более полным, так как в современном мире средства поражения постоянно развиваются, внедряются новые способы, а некоторые государства на мировой арене эпизодически высказываются о возможности применения ядерного оружия².

По масштабу возникновения делятся на:

- локальные (число пострадавших не более 10 человек на день возникновения ЧС);
- местные (число пострадавших до 50 человек);
- территориальные (число пострадавших до 500 человек);
- региональные (число пострадавших до 500 человек, происшествие охватывает два субъекта РФ);
- федеральные (число пострадавших более 500 человек, происшествие охватывает три субъекта РФ)

По ведомственной принадлежности можно разделить на:

- строительство;
- промышленность;
- транспорт;

¹ См. Чрезвычайные ситуации мирного и военного времени. Характеристика зон чрезвычайных ситуаций: метод, разработка для студентов всех специальностей дневной формы обучения, / НГТУ; сост.: В.А. Горишний, В.Б. Чернецов, Л.Н. Борисенко, Н. Новгород, 2006. 53 с. // URL: <https://www.nntu.ru/gochs/posobiya/posob5/> / Чрезвычайные ситуации мирного и военного времени : Учеб. Пособие / А.А. Аликова; М-во образования Рос. Федерации. Рост. Гос. Экон. Ун-т «РИНХ». – Ростов н/Д: Рост. Гос. Экон. Ун-т. – 163. / Чрезвычайные ситуации военного времени. В. М. Макаров, А. П. Иозус ; МИНОБНАУКИ России, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования "Волгоградский гос. технический ун-т", Камышинский технологический ин-т (фил.) Федерального гос. бюджетного образовательного учреждения высш. проф. образования "Волгоградский гос. технический ун-т". – Волгоград.

² Например, в октябре 2023 года министр по делам Иерусалима и наследия Израиля А. Элияху высказался о возможности применения ядерного оружия против жителей сектора Газа. // URL: <https://tass.ru/politika/19245119> (дата обращения: 18.08.2024).

– коммунально-бытовая сфера.

Также И.А. Бевз и Н.В. Ворожейкина категоризируют чрезвычайные ситуации по времени протекания, которые разделяются на скоротечные и плавно протекающие¹. Ю.В. Болтенкова дополнительно разделяет конфликтные ЧС и бесконфликтные. Так, ученым указывается, что конфликтные несут за собой политические, мировоззренческие, религиозные и иные конфликты, которые в последующем приводят к негативным последствиям. В категорию бесконфликтных ЧС включены техногенные аварии и стихийные бедствия².

Отнесение чрезвычайной ситуации к какой-либо категории проводится в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³, приказом МЧС России от 05.07.2021 № 429 «Об установлении критериев информации о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»⁴.

Примером ЧС федерального уровня может служить сложившаяся ситуация в Белгородской области. Так, в результате террористических атак со стороны украинских вооруженных формирований в области повреждены объекты инфраструктуры, жилые дома, имеются погибшие и пострадавшие граждане. Министр МЧС России А. Куренков 15 августа 2024 года на внеочередном заседании Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности предложил отнести сложившуюся ситуацию к федеральному характеру⁵.

Таким образом, подводя итог, на вопрос о том, что же понимается под чрезвычайной ситуацией в правовом поле, можно ответить: это уже случившееся происшествие, которое повлекло ущерб окружающей среде и жизнедеятельности людей, гибель граждан, материальные потери.

¹ Бевз И.А., Ворожейкина Н.В. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: Учебное пособие. – М.: издательство «Горная книга», Издательство государственного горного университета, 2010. С. 61.

² Болтенкова Ю.В., Сырычев А.В., Гаджиев Г.Ш. Деятельность сотрудников ОВД по защите от неблагоприятных последствий при ЧС различного характера: учебное пособие. Белгород. ООО «Эпицентр», 2022. С. 7.

³ СПС «Консультант Плюс».

⁴ СПС «Консультант Плюс».

⁵ URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/5341954> (дата обращения: 18.08.2024).

Учитывая тот факт, что законодатель ограничил определение чрезвычайной ситуации набором характеристик и последствий, следует проанализировать также термины «предупреждение чрезвычайной ситуации» и «ликвидация чрезвычайной ситуации».

Так, под предупреждением чрезвычайной ситуации понимается комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения¹ (ч. 1 ст. 1 Закона о защите от ЧС).

Как видно, законодатель указывает на превентивный характер мер, которые должны принимать органы власти для предотвращения или уменьшения возможностей возникновения чрезвычайных ситуаций. Целью превентивных мер является сохранение жизней и безопасности населения, предотвращение человеческих жертв (или сведение их к возможному минимуму), уменьшение ущерба окружающей среде.

Под ликвидацией чрезвычайной ситуации понимаются аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайной ситуации и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов² (ч. 1 ст. 1 Закона № 68-ФЗ).

Сравнивая два вышеуказанных термина, автор настоящего исследования приходит к заключению о том, что законодатель определил характерный объем мер реагирования с однородным результатом; разница заключается лишь в том, при каких обстоятельствах принимаются меры: в качестве превентивных или уже при возникшей чрезвычайной ситуации. Предупреждение, как и ликвидация

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ, 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

² Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ, 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

чрезвычайной ситуации, прежде всего направлено на сохранение жизнедеятельности населения, окружающей среды, снижение материальных потерь и ущерба.

Вместе с тем, анализируя понятия, закрепленные в ст. 1 Закона № 68-ФЗ, автор диссертации пришел к выводу, что недостатком является отсутствие термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» на федеральном уровне и в большей части региональных нормативных правовых актов.

В энциклопедических и толковых словарях русского языка под «защитой» в одном из значений понимается охранять, обезопасить от чего-либо, обеспечение обороны, ограждать от враждебных неприятных действий, от неприятеля. Под «охраной» подразумевается оберегать и стеречь¹.

Термин «защита населения от чрезвычайных ситуаций» в широком смысле включает в себя как предупреждение, прогнозирование и подготовку населения по защите населения от чрезвычайных ситуаций, так и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Несмотря на то, что в указанном определении заложен целый диапазон действий, связанный с чрезвычайной ситуацией, такой термин в федеральном законе и в большей части региональных нормативных правовых актов не закреплен.

В методических рекомендациях по организации и осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты от ЧС², подготовленных МЧС России³, имеется лишь понятие защиты населения в чрезвычайных ситуациях, под которой понимается совокупность взаимосвязанных по времени, ресурсам и месту проведения мероприятий российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, направленных на предотвращение или максимальное снижение потерь среди населения и

¹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М. : Государственный институт «Советская энциклопедия», 1948 ; Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 17-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1985. С. 196.

² Аналогичная трактовка приведена в «ГОСТ Р 22.0.02-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения», утвержденном приказом Росстандарта от 12.09.2016 № 1111-ст. // СПС «Консультант Плюс».

³ Методические рекомендации по организации и осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденные МЧС России. Опубликованы на сайте URL: <http://www.gochs.info> (дата обращения: 28.02.2018).

минимизацию угрозы жизни и здоровью от поражающих факторов и воздействий источников чрезвычайной ситуации¹.

Среди немногих законов субъектов Российской Федерации, в которых уделено внимание термину «защита населения в чрезвычайных ситуациях», следует назвать Закон Санкт-Петербурга от 20.10.2005 № 514-76 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге²». В данном законодательном акте под указанным термином понимается совокупность мероприятий, направленных на предотвращение или уменьшение потерь населения, угрозы его жизни и здоровью от опасности, возникающей в результате стихийных и экологических бедствий, аварий и катастроф, эпидемий, эпизоотий, эпифитотий, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах³.

Также, проанализировав административную практику, следует подчеркнуть, что ст. 20.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ (далее в тексте – КоАП РФ), ст. 3.18 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях⁵» предусматривается ответственность за нарушение установленных нормативными правовыми актами требований в области защиты от ЧС, обеспечения безопасности людей на водных объектах. Между тем данные статьи на практике почти не применяются.

Так, МЧС России в 2022 году возбуждено лишь 78 протоколов по результатам проведенных контрольно-надзорных проверок⁶. При этом всего было выявлено 656 нарушений в данной сфере, на устранение которых органами власти вносились, как правило, предписания. В 2023 году количество нарушений в обсуждаемой сфере возросло почти в три раза. Территориальными органами

¹ См.: Багаутдинов А.М. Безопасность жизнедеятельности. М. : ГЭОТАР-Медиа, 2012, 288 с.

² Санкт-Петербургские ведомости. № 205. 2005. 1 нояб.

³ Закон Санкт-Петербурга от 20.10.2005 № 514-76 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге».

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1 (часть 1).

⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69 (стр. 3).

⁶ См.: Доклад с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год, утвержденный МЧС России 24.04.2023 // СПС «Консультант Плюс».

МЧС России выявлено около 1 600 нарушений, на которые выдано 420 предписаний¹. Более того, данные о привлечении к административной ответственности отсутствуют. Для сравнения: в 2023 году по итогам проверок территориальными органами МЧС России вынесено 101 497 протоколов об административных правонарушениях в сфере пожарной безопасности (в 2022 году – 102 915 протоколов).

Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что привлечение к административной ответственности затруднено, в том числе отсутствием законодательно закреплённого понятия «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и непониманием со стороны органов исполнительной власти какой объём функций и полномочий входит в защиту от ЧС. Учитывая ограниченное понимание территориальными органами МЧС России легче и удобнее вынести квалифицировать действия «нарушителей» по иным статьям, к примеру, нарушение пожарной безопасности, нежели разбираться, что именно входит в объём термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

Следует отметить, что в названных актах термин «защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях» трактуется как действия уже после наступления таких ситуаций, не акцентируется внимание «на осуществлении превентивных мер со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и юридических лиц, которые направлены в первую очередь на предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций на территории»².

Проанализировав общий смысл нормативных актов, автор диссертационного исследования пришел к выводу, что «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» включает в себя не только мероприятия по

¹ Государственный доклад, подготовленный Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году» // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 25.04.2024).

² См. также: Капинус О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации № 3 (71), 2019. С. 5–9.

предупреждению и прогнозированию (выполнение превентивных мер), но и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, а также подготовку населения в данной области.

В рамках диссертационного исследования проведено анкетирование среди 350 работников органов прокуратуры и 357 сотрудников территориальных органов МЧС России по вопросам осуществления функций и полномочий в сфере защиты от ЧС¹. Большинство опрошенных работников органов прокуратуры (95,7%) и МЧС России (84,89%) считают, что имеется необходимость внести в Закон № 68-ФЗ изменения, касающиеся закрепления термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

Автор, сравнив законодательные акты и проанализировав практику привлечения лиц к административной ответственности, приходит к выводу, что под защитой от ЧС следует понимать комплекс и совокупность средств и приемов, которые используются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и предназначены для предупреждения возникновения ЧС, оповещения и пресечения уже возникших ЧС, а также ликвидацию их последствий.

Так, в 2018 г. Президентом РФ утверждены основы государственной политики по защите от ЧС².

Пунктом 9 Основ государственной политики установлены мероприятия, выполняемые в целях защиты от ЧС. Среди мероприятий указаны такие, как превентивные меры по минимизации риска возникновения чрезвычайных ситуаций, сохранению здоровья граждан, уменьшению размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (подп. «Д»); «обеспечение необходимого уровня готовности систем управления, связи, информирования и оповещения» (подп. «Б»); реализация планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на

¹ Приложения № 2 и № 4 к диссертационному исследованию.

² Указ Президента Российской Федерации от 11.01.2018 № 12 «Об утверждении основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 3. Ст. 515.

всех уровнях единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (подп. «Е»); «совершенствование подготовки населения по вопросам безопасности жизнедеятельности» (подп. «Ж»); «развитие систем информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей»¹ (подп. «К»).

Целью государственной политики является обеспечение социально-экономического развития в России, а также приемлемого уровня безопасности населения в стране в чрезвычайных ситуациях². Механизмами реализации политики в сфере защиты от ЧС являются деятельность государственных органов в обозначенной области, а также проведения комплекса мероприятий по защите от ЧС.

Учитывая вышеуказанное, считаем немаловажным принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”» от 21.12.1994 № 68-ФЗ, устанавливающего термин «защита населения от чрезвычайных ситуаций», который даст широкую характеристику функции органов власти по обеспечению интересов граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций на территориях Российской Федерации³.

Возвращаясь к этимологии чрезвычайной ситуации и ее законодательному урегулированию, стоит также отметить, что ч. 1 ст. 1 Закона № 3-ФЗ введено понятие чрезвычайного положения. На первый взгляд кажется, что два термина являются синонимами. Вместе с тем определение «чрезвычайное положение» выполняет иные функции.

Так, под ним понимается вводимый в соответствии с законами особый правовой режим на отдельной или всей территории государства, регулирующий деятельность органов власти и хозяйствующих субъектов. Указанный режим, в том

¹ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102456095> (дата обращения: 10.11.2022).

² См. <https://www.osce.org/ru/> (дата обращения: 11.12.2023).

³ Автор диссертационного исследования, будучи в должности помощника прокурора Центрального административного округа г. Москвы, в 2020 г. в прокуратуру г. Москвы подготовила и направила информацию с законодательной инициативой о включении термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» в Закон г. Москвы от 05.11.1997 № 46 «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

числе, допускает установление определенных ограничений прав и свобод людей и возложение на этих людей дополнительных обязанностей.

Иными словами, это «временное изменение конституционного строя государства, объективно необходимое для минимизации или устранения внутренних угроз его безопасности»¹.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента Российской Федерации. Основаниями к его введению являются обстоятельства, которые могут привести к изменению конституционного строя России (присвоение власти, вооруженный мятеж, террористические акты и т.д.), либо чрезвычайные ситуации различных видов, которые повлекли ущерб окружающей среде и инфраструктуре, человеческие жертвы и требующие проведение масштабных аварийно-спасательных работ.

С.А. Старостин в своих работах неоднократно указывал на то, что режим чрезвычайного положения должны вводить региональные органы власти в целях быстрого реагирования на возникшую ситуацию, требующую немедленного принятия соответствующих решений, которые будут направлены на спасение человеческих жизней, природы и объектов инфраструктуры². Стоит согласиться с указанным выводом, так как руководители органов власти регионов, во-первых, в случае чрезвычайной ситуации лучше ориентируются и понимают происходящее на их территории, во-вторых, принимаемые ими решения быстрее и активнее будут исполняться другими органами власти, не ожидающими организационно-распорядительных документов и указаний от вышестоящих органов по данной проблеме.

Так, режим чрезвычайного положения вводится в стране на срок не более 30 суток, а в отдельных регионах не более 60 суток. При установлении данного режима предусмотрен и ряд ограничений, в том числе распространяющихся на физических и юридических лиц:

– на свободу передвижения;

¹ Старостин С.А. Чрезвычайное положение : монография. М. . Проспект, 2019. 120 с. // СПС «Консультант Плюс».

² Там же.

- на осуществление определенных видов финансово-экономической деятельности;
- на проведение митингов, демонстраций и шествий;
- на движения транспортных средств;
- приостановление осуществления деятельности опасных производств, в которых используются радиоактивные, химические и иные опасные вещества;
- введение особого порядка приобретения и продажи продовольствия и предметов первой необходимости¹.

Как видно из вышеприведенного перечня, введение на территории режима чрезвычайной ситуации в первую очередь влияет на конституционные права граждан, изменение общественных и экономических отношений. Некоторые авторы отмечают, что сама чрезвычайная ситуация и введение ее режима способствуют ухудшению криминальной обстановки и увеличению преступности². В.Б. Рушайло отмечено, что режим чрезвычайной ситуации содержит в себе нормы и конституционного, и административного права, которые выражены в особых формах управления территорией, положения физических и юридических лиц и использования дополнительного административно-правового инструментария³.

Законом № 3-ФКЗ устанавливаются такие меры и временные ограничения, как введение чрезвычайного положения на территории и установление на данной территории ограничений на свободу передвижения⁴, приостановление действия правовых актов региональных органов власти и актов органов местного самоуправления и др.

Статьей 16 Закона № 3-ФКЗ предусмотрено использование для обеспечения режима чрезвычайного положения сил и средств органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности⁵, войск

¹ См. Редкоус В.М. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в целях обеспечения государственной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 1 (65). С. 48–55.

² См. Космынина П.В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 129–133 ; Демидов Ю.Н. Уголовно-правовые меры борьбы с правонарушениями в экстремальных условиях. М. : ГУК МВД России, 1993.

³ Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монография. М. : Изд-во «Щит-М», 2000. С. 77–78.

⁴ URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/77204225> (дата обращения: 12.05.2021).

⁵ См.: Гусев Д.Л., Юркевич И.И. Правовое регулирование в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций и безопасности людей на водных объектах : учебно-методическое пособие. URL:

национальной гвардии Российской Федерации, а также сил и средств органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

При этом в ч. 2 ст. 36 Закона № 3-ФКЗ определена возможность создания Генеральным прокурором России межрегиональной прокуратуры в случае введения чрезвычайного положения на территориях нескольких регионов¹. До настоящего времени прецедентов создания межрегиональных прокуратур на территории, где введено чрезвычайное положение, не было. Однако такое право по созданию межрегиональной прокуратуры предусматривает осуществление надзора за органами исполнительной власти, реализующими полномочия на территории, где введено чрезвычайное положение, в том числе в сфере соблюдения прав человека и гражданина.

Положение ч. 2 ст. 36 Закона № 3-ФКЗ повышает значимость органов прокуратуры при защите от ЧС. В то же время полномочие Генерального прокурора, согласно которому он может создавать межрегиональную прокуратуру, до сих пор не отражено в Законе о прокуратуре².

Согласно ч. 3 ст. 76 Конституции РФ, федеральные конституционные законы имеют верховенство над иными федеральными законами и нормативными правовыми актами, то есть нормы федеральных законов не могут противоречить нормам федеральных конституционных законов. На первый взгляд видимые противоречия между Законом № 3-ФКЗ и Законом о прокуратуре отсутствуют, однако очевидно, что необходимо внести в последний изменения, касающиеся создания межрегиональной прокуратуры в случае возникновения чрезвычайной ситуации, «целью которой была бы координация прокуратур субъектов Российской Федерации в осуществлении деятельности по предметам прокурорского надзора»³.

<https://infourok.ru/pravovoe-regulirovanie-v-oblasti-grazhdanskoy-oboroni-zaschiti-ot-chrezvichaynih-situaciy-i-bezopasnosti-na-vodnih-obektah-3251609.html>

¹ См. Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

² Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 134–141.

³ Козлов С.С. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2006.

Как указывалось ранее, Законом № 3-ФКЗ закреплено, что режим чрезвычайного положения как на территории России, так и в отдельных ее регионах вводится указом Президента Российской Федерации (ст. 1 и 4). Однако в Конституции Республики Башкортостан (далее в тексте – Конституция РБ) от 24.12.1993 с изменениями 2000 года имелаась норма (ч. 2 ст. 69, п. 16 ст. 86 Конституции РБ), предусматривающая возможность введения чрезвычайного положения указом Президента Республики, что противоречило нормам Закона № 3-ФКЗ. Прокурор принес протест на противоречащие Основному Закону положения Конституции РБ. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 14.06.2002 № 49-Г02-37 «О признании противоречащими федеральному закону и недействующими отдельных положений Конституции Республики Башкортостан» протест прокурора в данной части был рассмотрен и удовлетворен, в Конституцию РБ внесены соответствующие изменения.

Еще одним примером противоречия нормам федерального конституционного закона может служить постановление губернатора Забайкальского края от 29.12.2009 № 54 «О сохранении режима чрезвычайной ситуации на территории муниципальных районов «Карымский район», «Красночикойский район», «Петровск-Забайкальский район», «Улетовский район», «Хилокский район», «Читинский район», «Могочинский район», «Сретенский район» и городского округа «Город Петровск-Забайкальский»¹. Данное постановление губернатора принято для сохранения древесины в местах выявленных незаконных рубок и с учетом значительного ущерба, нанесенного окружающей среде. Прокурором предъявлено заявление в суд о признании постановления недействующим, так как сохранение режима чрезвычайной ситуации противоречит действующим нормам Закона № 3-ФКЗ и Закона № 68-ФЗ. Так, по мнению прокурора, «режим чрезвычайной ситуации не может быть использован для предотвращения незаконной заготовки и нелегального оборота древесины, поскольку это не является аварией, опасным природным явлением, катастрофой, стихийным или иным бедствием». Решением

¹ СПС «Консультант Плюс.

суда постановлено в отказе удовлетворения исковых требований прокурора, в связи с чем было подано апелляционное представление. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решение суда первой инстанции и оценила постановление губернатора как противоречащее федеральному законодательству, обосновав это тем, что ограничение прав и свобод граждан и человека, связанное с введением режима чрезвычайной ситуации, носит временный характер и не может вводиться без ограничения определенного периода действия. Законом № 3-ФКЗ предусмотрен срок действия чрезвычайного положения, который не превышает 30 суток, а в определенных случаях может быть продлен. Установление ограничений для населения муниципальных районов без определенных временных пределов свидетельствует о том, что постановлением губернатора нарушаются права граждан и субъектов экономической деятельности. Следует также отметить, что Закон № 3-ФКЗ не наделил органы власти субъектов Российской Федерации правом регулировать общественные отношения в сфере прав и свобод и устанавливать «режим чрезвычайной ситуации на территории муниципальных районов»¹.

Тесно с терминами «чрезвычайная ситуация» и «введение чрезвычайного положения» связано понятие режима повышенной готовности, под которым понимается специальный режим функционирования органов исполнительной власти при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации².

Пунктом 10 ст. 4.¹ Закона № 68-ФЗ установлено, что при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации обеспечиваются дополнительные меры по защите от ЧС, в том числе ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, приостановление деятельности

¹ Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2012 №7 2-АПГ12-1 «Об отмене решения Забайкальского краевого суда от 30.01.2012 и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Забайкальского края от 29.12.2009 № 54» (в ред. постановлений губернатора Забайкальского края от 12.04.2010 № 10, от 29.04.2011 № 15, от 28.11.2011 №31) // СПС «Консультант Плюс».

² См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения 21.11.2021).

организаций, осуществление мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих права и свободы человека и гражданина, и иные меры¹.

Между тем принципиальным отличием режима повышенной готовности от чрезвычайной ситуации является следующее: режим повышенной готовности предполагает меры, предпринимаемые органами исполнительной власти для недопущения распространения угрожающей чрезвычайной ситуации; режим чрезвычайной ситуации вводится и действует на такой территории, на которой уже случились аварии или стихийные бедствия, которые могут повлечь человеческие жертвы² и значительный материальный ущерб, в том числе органы государственной власти обязуются возместить причиненный ущерб от случившегося организациям и гражданам. Вместе с тем оба режима ограничивают личные, финансово-экономические и политические права физических и юридических лиц, устанавливают особый порядок работы для органов власти.

Например, указом Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» на территории Москвы введен такой режим ввиду распространения новой коронавирусной инфекции, устанавливающий некоторые ограничения для работы организаций и передвижений граждан. Кроме того, в апреле 2020 г. Правительство РФ приняло правила поведения, которые обязательны для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации³.

Правоотношения по вопросам защиты от ЧС имеют сложный механизм регулирования, нормы которых помимо вышеназванных законов закреплены также в таких федеральных законах, как от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

² URL: https://zabgu.ru/files/html_document/pdf_files/fixed/Dokumenty%27_GO_i_CHS/CH2_Materialy_dlya_samopodgotovki_po_GO_%282%29.pdf (дата обращения: 04.03.2021).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Российская газета. 2020. 8 апр.

и статусе спасателей»¹ (далее в тексте – Закон № 151-ФЗ), от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения Российской Федерации»², от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»³ (далее в тексте – Закон № 116-ФЗ), от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁴ (далее в тексте – Закон № 35-ФЗ), от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»⁵ (далее в тексте – Закон № 100-ФЗ), от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶ (далее в тексте – Закон № 7-ФЗ).

К примеру, нормами Закона № 69-ФЗ регламентируются вопросы обеспечения пожарной безопасности в государстве.

В данном законодательном акте закреплён термин «меры пожарной безопасности», под которым понимаются действия по обеспечению пожарной безопасности, в том числе по выполнению требований пожарной безопасности, а также «первичные меры пожарной безопасности», реализация норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров, принятых в установленном порядке⁷.

Сфера защиты от ЧС отражается, в том числе, в отдельных законах, косвенно регулирующих указанную область. Такими нормативными правовыми актами, к примеру, являются Лесной кодекс Российской Федерации⁸ (далее в тексте – ЛК РФ) (правила пребывания в лесах, создание лесной инфраструктуры, лесозащита), Гражданский кодекс Российской Федерации⁹ (далее в тексте – ГК РФ) (возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

⁶ В целях повышения эффективности обеспечения экологической безопасности и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, вызванных разливами нефти и нефтепродуктов в Закон № 7-ФЗ внесены изменения, касающиеся новых обязанностей для лиц, осуществляющих деятельность по добыче, производству, транспортированию, хранению и реализации углеводородного сырья и продукции из него, в том числе по разработке плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов при осуществлении вышеуказанной деятельности.

⁷ URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/57632459> (дата обращения: 27.03.2021).

⁸ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Российская газета. 2006. № 277.

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Российская газета. 1996. № 23.

исполнении обязанностей военной службы, службы в полиции и других соответствующих обязанностей – ст. 1084), Бюджетный кодекс Российской Федерации¹ (далее в тексте – БК РФ) (бюджетная система, доходы и расходы, обязательства государства и регионов), Воздушный кодекс Российской Федерации² (далее в тексте – ВЗК РФ) (использование воздушного пространства, авиационная безопасность, поиск и спасение), Налоговый кодекс Российской Федерации³ (далее в тексте – НК РФ) (налоговые льготы).

Статьями 53⁶ и 53⁷ ЛК РФ установлены меры по ликвидации чрезвычайной ситуации и ее последствий в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров.

В свою очередь, ст. 53 ВЗК РФ определяется, что забор водных ресурсов для тушения пожаров допускается из любых водоемов бесплатно без каких-либо разрешений. В связи с этим ст. 333⁹ НК РФ регламентировано, что указанные водные объекты объектами налогообложения не признаются.

Цели и меры, отмеченные в ст. 67¹ ВЗК РФ, направлены на предотвращение негативного воздействия вод и ликвидация его последствий.

Нормами БК РФ обеспечено создание резервных фондов высших региональных органов власти в расходной части бюджетов бюджетной системы (ст. 81). Резервные фонды⁴ формируются с той целью, что расходы финансовых средств на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий нельзя достоверно спрогнозировать.

Налоговым кодексом РФ закреплено право на освобождение от налога на доходы лиц, полученные гражданами в связи с чрезвычайной ситуацией.

Таким образом, нормы законодательных актов регулируют сферу вопросов в уже случившихся чрезвычайных ситуациях, действия по борьбе с ними. Тогда как внимание должно быть сфокусировано в первую очередь на предупреждение, прогнозирование и опережающие действия органов власти, целью которых

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153–154.

² Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // Российская газета. 1997. № 59–60.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ См.: Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В., Быля А.Б., Горлова Е.Н., Грачева Е.Ю., Карташов А.В., Мошкова Д.М., Рождественская Т.Э., Ситник А.А., Цареградская Ю.К., Чернобровкина Е.Б. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2016. 688 с.

являются предотвращение чрезвычайной ситуации, сохранение человеческих жизней и территорий.

Регулирование правоотношений в области защиты от ЧС нуждается в систематизации и приведении в соответствие с нормативными правовыми актами, регулируемыми указанную сферу.

Так, большая часть респондентов среди работников МЧС России (92,99 %) и органов прокуратуры (89,9 %) считает, что правовые акты, регулирующие вопросы защиты от ЧС, нуждаются в совершенствовании.

Что позволяет прийти к мнению о том, что в настоящее время имеется необходимость в систематизации и совершенствовании норм, регулирующих сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций? В первую очередь, тенденции, которые имеются на современном этапе. Так, к примеру, И.С. Барзиловой отмечаются такие общие тенденции, как, углубление специализации законодательства, развитие внутрисистемных связей, существенное расширение сферы правового регулирования, повышение интенсивности правового регулирования¹.

Приведенные тенденции также просматриваются в развитии и правоотношений в области защиты от ЧС. Обсуждаемой сфере уделяется большое количество внимания, как со стороны государственной политики, так и научной сфере, расширяется зона регулирования, выходя за пределы самой случившейся чрезвычайной ситуации, и затрагивая права человека после ее последствий, принимается большое количество нормативных правовых актов.

При этом, говоря о совершенствовании правовых норм в данной сфере, стоит отметить, что в научной среде учеными уже высказываются различные мнения касательно названного вопроса. Так, Ю.Г. Шпаковский указывает на необходимость формирования самостоятельной отрасли права в юридической науке, а именно права безопасности в чрезвычайных ситуациях.

¹ Барзилова И.С. Проблемы развития современного российского законодательства. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018; (4): 92-101. URL: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2018.44.4.092-101> (дата обращения 24.08.2024).

В то же время выделение отрасли права в самостоятельную не может быть осуществлено без серьезной научной и практической работы.

Основаниями к выделению отрасли права являются наличие предмета и метода правового регулирования, а также взаимодействие с другими отраслями и кодификация (унификация). Ю.Г. Шпаковский выделяет, что «такая важная сфера, как защита от ЧС, должна найти достойное место в «правовой нише» нашего государства...»¹.

Вместе с тем Ю.Ю. Басовой² предложено провести кодификацию правовой базы в качестве принятия Кодекса защиты населения Российской Федерации. Под кодификацией понимается форма переработки действующих нормативных правовых актов в определенной сфере отношений с целью их упорядочения и освобождения от устаревших норм³. В обоснование своего мнения ей указывается, что принятие кодекса позволило бы, во-первых, снизить количество издаваемых правовых актов в данной области, во-вторых, усовершенствовать систему национального законодательства, что исключит дублирование и противоречие положений, в-третьих, установить конкретные полномочия за отдельными органами власти без дублирования функций и задач по их реализации.

Автор исследования приходит к мнению о том, что в настоящее время имеется необходимость в совершенствовании нормативных правовых норм, регулирующих обсуждаемую сферу, внесение изменений в Закона № 68-ФЗ, а также исключение устаревших и дублирующих норм.

Функции по защите от ЧС будут в полной мере реализованы в том случае, если уполномоченные органы власти будут принимать превентивные меры по профилактике и прогнозированию чрезвычайных ситуаций, а также осуществлять комплекс мер в установленных для них сферах. Акцент в законодательстве, регулирующем названную сферу, должен быть смещен в сторону превентивности

¹ Шпаковский Ю.Г. Безопасность в чрезвычайных ситуациях как комплексная отрасль российского права // Журнал «Право и безопасность». 2010. № 1 (34) // СПС «Консультант Плюс».

² Басова Ю.Ю. Научные подходы к усовершенствованию нормативно-правовой базы в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. Т. 5 (71). № 3. С. 226–231.

³ Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : 2005. С. 377.

и профилактики, так как было указано ранее, на взгляд автора, в современном мире чрезвычайную ситуацию с помощью технологических процессов и качественного использования функций государственных органов можно спрогнозировать, предотвратить или уменьшить размер ее последствий.

Концептуально говоря, законодателю необходимо обратить внимание не только на развитие мер, принимаемых на случившуюся чрезвычайную ситуацию, но и на меры, которые возможно применить, чтобы такая ситуация чрезвычайного характера не возникла вовсе.

В мировом сообществе в настоящее время происходят различного рода изменения, которые отражаются на политике, развитии общества внутри отдельного государства, изменении отношения к сохранению и поддержанию безопасности. В начале нынешнего века зарубежные страны и международные объединения стремились наладить взаимоотношения с Россией, заключались различного рода договоры. Государства пытались оказывать друг другу поддержку по разнообразным вопросам. Однако на сегодняшний день политический вектор международного сообщества сильно изменился, договорные отношения, заключенные ранее, не поддерживаются или игнорируются, в связи с чем внутренняя политика России также претерпевает преобразование.

Вопросы безопасности населения и территорий для государства являются первоочередными. Изменение подхода к их регулированию будет способствовать улучшению качества жизни людей на территории России.

Подводя итог, отметим, что на сегодняшнее время одним из недостатков в правовом регулировании отношений в данной области можно назвать отсутствие термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» на государственном уровне и в большей части регионов.

Внесение изменений в федеральный закон позволило бы определить точный и полный комплекс мер, направленный на реализацию функций по защите от ЧС, как в случае применения профилактических мер и мер, направленных на прогнозирование, так и в случае уже наступившей чрезвычайной ситуации,

катастрофы или стихийного бедствия. Такое внедрение станет первым шагом к последующим изменениям, которые будут неизбежны.

Вторым недостатком представляется наличие однородных норм в различных законодательных актах, которые, по сути, регулируют одно и то же действие. Дублирование норм приводит к расфокусированию внимания от основных имеющихся проблем. Так, на наш взгляд, представляется более разумным закрепить полномочия в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций за МЧС России, при этом иные органы власти могут быть в виде «буфера» в том случае, когда необходима дополнительная помощь при устранении последствий чрезвычайной ситуации. Основной массив функционала в обсуждаемой сфере должен быть закреплен за профильным ведомством без дублирования полномочий.

1.2 Система органов, реализовывающая полномочия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Перед государством стоит одна из основополагающих задач по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. Через органы власти государство реализует свои полномочия в разнообразных сферах жизнедеятельности на всей территории Российской Федерации.

Государственный орган «есть юридически оформленная действующая в установленном государством порядке часть системы органов государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для реализации задач и функций, возложенных государством»¹. В доктрине правоведения следует различать понятия «государственный орган» и «орган государственной власти». Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации² и высказанному А.В. Безруковым мнению, орган государственной власти предназначен для управления

¹ Безруков А.В. Конституционное право России : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015. С. 74.

² URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/57736560> (дата обращения: 13.02.2022).

государством¹, а также «первые в отличие от вторых не имеют права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан, их объединения»².

Отличительной чертой государственной власти является ее легитимность, то есть получение от общества одобрения и политической поддержки. Легитимность власти выражается через легальность, где «граждане должны поддерживать свое государство не из страха или за материальные подачки, но в силу обдуманного понимания, ведущего к вере в то, что оно действует в интересах блага»³. Современное демократическое государство, которое взаимодействует с иными странами на мировой арене, стремится в первую очередь сохранить государственное единство и обеспечить безопасность и благополучие своего народа. Достичь поставленных целей возможно при функционировании государственной власти, которая, как правило, в современном мире разделяется на три ветви, а именно на законодательную, исполнительную и судебную.

Подобное разделение власти в Российской Федерации является основным принципом деятельности государственных органов, закрепленных в статье 10 Конституции РФ.

Каждая ветвь власти функционирует самостоятельно и независимо друг от друга, функции одной ветви власти не могут быть переданы другой. При этом стоит отметить, что все ветви власти действуют взаимосвязанно и образуют единый механизм государства.

В юридической литературе под «механизмом государства» понимается аппарат государства, то есть общая система осуществляющих государственную власть органов, (проф. М.И. Байтин, проф. М.Н. Марченко), другие ученые включают также органы государства и государственные организации, подразделяющиеся на два вида: а) выполнение охранительной функции (вооруженные силы, полиция, разведка, спецслужбы), б) реализация

¹ Безруков А.В. Конституционное право России : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015. С. 74.

² Там же.

³ Плигин В.Н. Легитимность государства: подходы к пониманию // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 42-46. СПС «Консультант Плюс».

экономической, социально-культурной функций (образовательные, научно-исследовательские учреждения, предприятия связи, транспорта).

Вопросы традиционного разделения властей на три ветви в России постоянно обсуждают и являются предметом споров в научной среде. Как ранее отмечено, государственный орган представляет собой юридически оформленную действующую в установленном государством порядке часть системы органов государственной власти, которая наделена государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для реализации задач и функций, возложенных государством¹. При этом не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. Так, основным условием разделения органа государственной власти и государственного органа является их принадлежность к существующим ветвям власти. Например, не заканчивающимся предметом спора является отнесение органов прокуратуры Российской Федерации к имеющимся ветвям власти (исполнительной, судебной или законодательной). Законом о прокуратуре предусмотрено, что органы прокуратуры наделены надзорными полномочиями за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. Анализируя нормы Закона о прокуратуре, можно отметить, что прокуратура не относится ни к одной существующей ветви власти, так как наделена надзорными полномочиями, которые не предусмотрены в исполнительной, судебной или законодательной ветви². С подобным положением, связанным с невключением в существующие ветви власти, столкнулись такие органы, как Счетная палата Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Перечисленные органы являются государственными органами, которые не отнесены ни к одной ветви власти, предусмотренной Конституцией РФ,

¹ Безруков А.В. Указ. Соч.

² Аналогичные функции органов прокуратуры были предусмотрены и Законом СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР», которым закреплялось осуществление высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, иными органами и организациями. Таким образом, органы прокуратуры осуществляли надзор за всеми учрежденными органами и находились как «поодаль» от перечисленных органов.

при этом они обладают властными полномочиями и выполняют определенные функции.

В связи с названной проблемой некоторые ученые в научной литературе выделяют большее количество существующих в России ветвей власти. К примеру, С.А. Авакьян указывает на девять ветвей власти, а именно учредительная, народная, президентская, законодательная, исполнительная, судебная, прокурорская, избирательная, финансово-банковская, контрольная¹. П.П. Баранов также выделяет девять ветвей и, помимо установленных приводит президентскую, прокурорскую, банковскую, финансовую, власть средств массовой информации в социальных сетях, а также избирательную².

Подводя черту в названном вопросе, следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении указал на разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, которая осуществляется на основе Конституции Российской Федерации. Основной Закон устанавливает полноту государственной власти, пределы ведения Российской Федерации, полномочия по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации³. Таким образом, отправление государственной власти зависит от наделенных полномочий.

Нормы Конституции РФ и Закона № 68-ФЗ закрепляют отдельные полномочия по защите от ЧС за Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации⁴, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления⁵. Как видно, названные органы относятся к исполнительной и законодательной ветвям власти.

¹ Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11.

² Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // Юрист-Правовед. 2012. № 1(50). С. 5. СПС «Консультант-Плюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

⁴ URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/57736560> (дата обращения: 13.02.2022).

⁵ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

Систему органов, которая выполняет функции в сфере ЧС, традиционно разделяют на органы общей компетенции и специальной.

Под органами общей компетенции понимаются те органы, которые выполняют обязанности по управлению на определенной территории общеустановленными вопросами в различных сферах. К таким органам относятся Президент РФ, Правительство РФ, правительства субъектов РФ. Органы общей компетенции выстраивают единый вектор направления политики в сфере защиты от ЧС, регулируют финансовые вопросы и издают нормативные правовые акты.

В свою очередь, на органы специальной компетенции возложены контрольные, разрешительные и регулятивные полномочия в отдельных областях. К данной категории относятся министерства, службы, агентства и их территориальные органы.

Исполнение поставленных задач и реализация функций осуществляется органами специальной компетенции, которые складываются из органов, уполномоченных на решение вопросов в указанной области, иных органов власти, сфера деятельности которых затрагивает лишь отдельные аспекты исследуемой проблематики, а также специально созданных, подведомственных организаций и общественных объединений, наделенных определенными полномочиями.

Под органом исполнительной власти в юридической литературе понимаются те органы, «которые осуществляют государственную власть путем организации исполнения законов»¹, «наделены властными полномочиями определенного объема, которые закреплены в нормативных правовых актах»², «представляют собой как относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного аппарата, создаваемое государством для осуществления строго определенного вида государственной деятельности»³.

Ввиду имеющейся в Российской Федерации разветвленной системы органов власти, имеющих различные полномочия в сфере ЧС, автором

¹ Безруков А.В. Конституционное право России : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015. С. 83.

² Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 133.

³ Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Основы государства и права : учебник. М. : ТК Велби : Проспект, 2008. С. 43.

предлагается их разделить по диапазону возложенных функций и полномочий. Иными словами, категорировать через призму широты компетенции и набору полномочий. Стоит отметить, что все органы власти, наделенные в той или иной мере полномочиями по осуществлению защиты населения от ЧС, находятся во взаимодействии друг с другом.

Взаимодействие органов власти отражено в Конституции РФ и может толковаться как осуществление согласованных действий, направленных на решение задач, поставленных перед органами власти. Само по себе взаимодействие, как на это указывают некоторые ученые, может проявляться в различных формах. Например, по мнению И.В. Лобанова, у взаимодействия имеется четыре формы: контроль, координация, сотрудничество по решению государственных задач, совместная деятельность¹. В.Г. Карташов выделяет взаимодействие в виде «оказания государственной финансовой помощи органам местного самоуправления; совместное доленое финансирование программ; передачу государственного имущества во временное пользование; реализацию органами местного самоуправления права законодательной инициативы; контроль и координацию»².

Соглашаясь с И.В. Лобановым в части разделения взаимодействия на формы, автор настоящего исследования считает ошибочным его вывод о выделении такого вида, как контроль. Во-первых, этимология слова «контроль», согласно толковым словарям, означает проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки и надзора³. Проведение кем-либо контрольных действий всегда представляется проверкой уже чего-либо сделанного. В контексте работы органов власти контроль представляется в виде проведения контрольных мероприятий, к примеру, министерством по отношению к его территориальным органам.

¹ Лобанов И.В. Формы взаимодействия органов государственной власти в Российском федеративном государстве // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 2 (18). С. 3-8. СПС «Консультант Плюс».

² Стародубцева И.А., Карташов В.Г. Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах: теория и практика выявления и разрешения: монография. Воронеж. Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 167-168.

³ Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 18.08.2024).

По окончании контрольных мероприятий, как правило, готовятся результаты проведенной проверки и выводы.

Во-вторых, взаимодействие само по себе означает взаимную связь и поддержку. Органы власти обмениваются между собой соответствующей информацией, могут осуществлять работу по проведению мероприятий в определенной сфере, методическое руководство.

Таким образом, на взгляд автора, представляется целесообразным рассматривать взаимодействие через призму координации, сотрудничества и совместной деятельности.

Так, систему органов власти, реализовывающих полномочия в сфере защиты от ЧС в зависимости от широты возложенных полномочий, автор исследования разделяет на:

- специально созданные органы для реализации полномочий в названной сфере (МЧС России и его подведомственные органы);

- органы власти, реализующие полномочия в указанной сфере опосредованно (например, Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее по тексту – МВД РФ), Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее по тексту – Росгвардия), Министерство обороны Российской Федерации (далее по тексту – МО РФ) и другие);

- органы власти, координирующие деятельность в сфере защиты от ЧС (Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание Российской Федерации).

Основным органом власти, осуществляющим полномочия по защите от ЧС является МЧС России. В свою очередь, министерство организует подведомственные органы, что формирует многоуровневую систему управления в данной сфере.

Система органов МЧС России представляет собой многозвенную структуру органов, состоящую из координирующих органов, постоянно действующих органов управления, органов повседневного управления, информационно-

управляющей системы, которые, в свою очередь, подразделяются на федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый уровни.

Министерство осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах¹.

В сфере защиты от ЧС министерство осуществляет функции управления, координацию, контроль и реагирование непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы, а именно региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по субъектам Российской Федерации, федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы (далее в тексте – федеральная противопожарная служба), спасательные воинские формирования МЧС России, Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и органы, находящиеся в ведении МЧС России, а также через представительства МЧС России в составе представительств Российской Федерации при международных организациях.

На министерство и его территориальные органы возлагается функция осуществления государственного надзора в отношении органов исполнительной власти и местного самоуправления, юридических лиц, их руководителей и должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан в целях обеспечения исполнения требований Закона № 68-ФЗ и иных нормативных правовых актов, регулирующих область защиты от ЧС².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 (ред. от 19.12.2022) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1013 (ред. от 19.08.2023) «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

Органы, на которые возложено осуществление государственного надзора, – структурные подразделения центрального аппарата МЧС России и территориальных органов МЧС России. За должностными лицами установлен перечень прав и обязанностей, которые должны использоваться при осуществлении государственного надзора. Так, должностное лицо осуществляет производство по делам об административных правонарушениях, организацию и проведение проверок в отношении органов государственной власти, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Должностное лицо, осуществляющее надзор, вправе беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать территории, здания, строения и помещения, используемые при осуществлении деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводится проверка; запрашивать у органов государственной власти, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документы и информацию, необходимые для проведения проверки; выдавать предписания об устранении нарушений обязательных требований¹.

Таким образом, на органы, уполномоченные в области защиты от ЧС, возложены задачи по выработке и реализации государственной политики, контрольные и надзорные полномочия, нормативное правовое регулирование.

Правительством Российской Федерации в 2022 году утверждены Правила государственного надзора за реализацией органами государственной власти полномочий в области защиты от ЧС, которые возложены на МЧС России².

¹ См.: Справочное пособие по организации выполнения мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и проведению аварийно-спасательных работ силами и средствами органов государственной власти, органов местного самоуправления в мирное и военное время / МЧС России. М. : ФБГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. 528 с. URL: https://gzzgo.ru/wp-content/uploads/2020/11/posobie_po_o.pdf (дата обращения: 05.03.2022).

² См.: Постановление Правительства РФ от 15.06.2022 № 1086 «О государственном надзоре за реализацией органами государственной власти полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» (вместе с «Правилами государственного надзора за реализацией органами государственной власти полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций») // СЗ РФ. 2022. № 26. Ст. 4474. Данное постановление разработано МЧС России и принято в связи с принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым предусмотрен самостоятельный порядок организации и осуществления надзора за реализацией органами власти полномочий в сфере защиты от ЧС.

В Государственном докладе о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹ основные результаты работы МЧС России в области защиты от ЧС в 2020 г. выражались в следующих действиях и показателях: внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, внедрение и применение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований, применение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности, реализация комплекса новых форм и методов контрольно-надзорной деятельности, усиление профилактической работы в сфере обеспечения пожарной безопасности².

Согласно статистическим данным, в 2023 г. МЧС России при пожарах, авариях, катастрофах и чрезвычайных ситуациях спасено 7 229 человек, из которых 4 681 человек – при природных чрезвычайных ситуациях, 2 548 человек – при техногенных. На территории Российской Федерации в 2023 году произошло 305 чрезвычайных ситуаций, из которых 202 – муниципального характера, а три ситуации – федерального характера³. Для сравнения: в 2021 году произошло 386 чрезвычайных ситуаций, из которых 257 носят муниципальный характер, а две ситуации – федеральный. На долю техногенных чрезвычайных ситуаций пришлось 49,2 % от общего числа, природных – 28,5 %, на долю биолого-социальных – 22,3 %⁴.

Кроме того, органами МЧС России рассматриваются обращения граждан о нарушениях федерального законодательства в сфере пожарной безопасности,

¹ URL: <https://www.mchs.gov.ru/uploads/document/2023-05-19/f632a8be1f2ec57b78712234d5cfc06b.pdf>. (дата обращения: 12.12.2022).

² Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». М. : МЧС России : ФГБУ ВНИИ ГОЧ (ФИЦ), 2020. С. 93. // URL: <https://www.mchs.gov.ru/uploads/document/2023-05-19/f632a8be1f2ec57b78712234d5cfc06b.pdf>. (дата обращения: 12.12.2022).

³ Государственный доклад, подготовленный Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году». С. 14 // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 25.04.2024).

⁴ URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/5946> (дата обращения: 03.04.2022). Проект Государственного доклада «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году». М. : МЧС России : ФГБВОУ ВО «АГЗ МЧС России». 2022. С. 15.

чрезвычайных ситуаций. Так, в 2022 в МЧС России поступило 151 910 обращений (годовой прирост составил 6,1 %). Наибольшее количество поступило по вопросам работы противопожарной службы – 68 897 обращений, в сфере предупреждения и преодоления чрезвычайных ситуаций – 4 791 обращение¹. Для сравнения: в 2018 году в МЧС России поступило 18 186 обращений (годовой рост составил 23 %), 7 956 обращений по вопросам, связанным с несоблюдением правил пожарной безопасности (38,7 % от общего количества всех поступивших), 3 165 обращений по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий (15,1 %²).

Также Правительством РФ 18 апреля 1992 г. принято решение о создании Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее в тексте – РСЧС) и системы гражданской обороны МЧС России³.

Так, РСЧС представляет собой состоящую из пяти уровней систему органов, функционирующих на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях⁴.

Статьей 4 Закона № 68-ФЗ определено, что РСЧС 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 защите⁵ от ЧС.

Перед РСЧС, являющейся главной разветвленной системой органов и организаций в сфере защиты от ЧС в соответствии со ст. 4 Закона № 68-ФЗ поставлены следующие задачи:

¹ URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2023-04-06/4019c0fa49da058df19dd924e2453bc1.pdf> (дата обращения: 13.02.2023).

² URL: https://www.mchs.gov.ru/activities/results/2018_god (дата обращения: 14.09.2019).

³ РСЧС была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 05.11.1995 № 1113 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». В настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 (ред. от 16.02.2023) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

⁵ Там же.

- разработка и реализация правовых и экономических норм, связанных с обеспечением защиты от ЧС;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к чрезвычайным ситуациям, сбор и обработка информации в области защиты от ЧС;
- осуществление мероприятий по защите от ЧС;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций¹;
- международное сотрудничество в области чрезвычайных ситуаций² и др.

Статья 4¹ Закона № 68-ФЗ определяет, что органы РСЧС создаются на каждом уровне функционирования РСЧС и включают в себя координационные органы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, постоянно действующие органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органы повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных³ ситуаций.

Координационными органами являются комиссии, образованные для обеспечения согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

² См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

местного самоуправления и организаций в области защиты от ЧС и обеспечения пожарной безопасности¹.

Постоянно действующими органами управления РСЧС являются:

- МЧС России на федеральном уровне;
- региональные центры по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций на региональном уровне;
- органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, созданные при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и при органах местного самоуправления на территориальном и местном уровнях²;
- отделы (секторы или специально назначенные лица) по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям на объектовом уровне.

Повседневным управлением РСЧС занимаются стационарные пункты управления, подвижные пункты управления, оперативно-дежурные службы органов управления гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций всех уровней, а также дежурно-диспетчерские службы и специализированные подразделения федеральных органов исполнительной власти и организаций³.

В Москве, к примеру, помимо прочего, создана Московская городская система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее в тексте – МГС ЧС), в состав которой входят окружные подсистемы административных округов города.

Порядок работы деятельности вышеуказанных органов в режиме повседневной деятельности, повышенной готовности или чрезвычайной ситуации устанавливается Правительством Российской Федерации⁴. А при введении режима чрезвычайных ситуаций устанавливается один из четырех уровней реагирования:

¹ Там же.

² Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

³ URL: <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/1082>. (дата обращения: 12.12.2022).

⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

- объектовый уровень реагирования решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации;
- местный уровень реагирования решением главы городского поселения и органов местного самоуправления или решением должностного лица, определяемого законом субъекта Российской Федерации;
- региональный уровень реагирования решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при ликвидации чрезвычайной ситуации;
- федеральный уровень реагирования решением Правительства Российской Федерации при ликвидации чрезвычайной ситуации¹.

Стоит отметить, что несмотря на поставленные законодателем перед РСЧС задачи превентивного характера (ст. 4 Закона № 68-ФЗ) в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций МЧС России разработан приказ от 18.12.2017 № 576 «Об утверждении перечней показателей результативности и эффективности деятельности надзорных органов МЧС России²», анализ которого автору исследования позволяет сделать вывод об эффективности используемых полномочий, которые продиктованы численным показателем в рамках уже свершившихся чрезвычайных ситуаций.

В Перечне показателей результативности и эффективности государственного надзора в области защиты от ЧС (приложение № 2 к приказу) отражены следующие показатели: количество людей, погибших и пострадавших при чрезвычайных ситуациях, материальный ущерб, причиненный в результате чрезвычайных ситуаций³. Эффективность и результативность выполненных полномочий МЧС России и его территориальными органами

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

² URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71744456/> (дата обращения: 30.05.2022).

³ Приказ МЧС России от 18 декабря 2017 г. № 576 «Об утверждении перечней показателей результативности и эффективности деятельности надзорных органов МЧС России».

определяется формулой¹, которая показывает лишь показатели исполненных функций при случившихся чрезвычайных ситуациях и нанесенном ущербе. В приложении № 6 к приказу «Целевые значения показателей результативности федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» отображены количественные показатели с количеством погибших и пострадавших людей при чрезвычайных ситуациях, а также причиненный материальный ущерб с разделением по субъектам Российской Федерации. Например, количество людей, погибших при чрезвычайных ситуациях в 2023 году, в Республике Дагестан составило – 44, в Белгородской области – 26, Новосибирской области – 15².

С учетом изложенного актуальным остается вопрос, какие полномочия МЧС России могут быть направлены на прогнозирование и предотвращение чрезвычайных ситуаций и катастроф на территории России?

А.С. Евдокимовым отмечено, что «реагирование на чрезвычайные ситуации очень важно, но суть надзора сводится все же к их предупреждению... Приведенные показатели свидетельствуют о фактически полном отсутствии причинно-следственной связи между надзором за соблюдением требований и наступлением опасных последствий, то есть возникновением чрезвычайной ситуации»³.

Автор соглашается с мнением А.С. Евдокимова. Министерству и его территориальным органам следует в большей мере осуществлять мероприятия, которые непосредственно связаны с рисками наступления чрезвычайных ситуаций, и показывать их в показателях эффективности государственного надзора в области защиты от ЧС. Однако возникают вопросы. Какие именно мероприятия следует

¹ $E = (D+S, \text{ если } D+S < 100\%; 100\%, \text{ если } D+S > 100\%)$, где: E – эффективность проведения государственного надзора; D – динамическая составляющая эффективности проведения государственного надзора; S – качественная (статистическая) составляющая проведения государственного надзора, выраженная через предотвращенный ущерб.

² Государственный доклад, подготовленный Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году». С. 14 // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 25.04.2024).

³ Евдокимов А.С. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: правовое осмысление вопросов эффективности, роли и места в системе надзоров, осуществляемых МЧС России // Административное право и процесс. 2019. № 4 // СПС «Консультант Плюс».

осуществлять в рамках превентивных мер МЧС России? Какой их объем и с какой регулярностью необходимо проводить предупреждающую работу? Что вообще можно понимать под превентивными мерами?

Законом № 68-ФЗ урегулировано понятие «предупреждение чрезвычайной ситуации», под которой понимается комплекс мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения ЧС. Под названными мероприятиями законодатель понимает комплекс организационных, инженерно-технических, природоохранных, санитарно-гигиенических, санитарно-эпидемиологических и иных специальных мероприятий¹. Аналогичный термин введен в Закон № 69-ФЗ, а именно «профилактика пожаров», в который включена совокупность превентивных мер, направленных на исключение возможности возникновения пожаров. Анализируя два понятия, можно сделать вывод о том, что под превентивными мерами понимаются, во-первых, мероприятия организационно-профилактического характера, во-вторых, меры практического характера, включающие прогнозирование и анализ ситуации, и, в-третьих, мероприятия, которые выполняются при ухудшении определенной обстановки. Кроме того, из перечисленных законодателем мероприятий, как представляется, в предупреждении ЧС реализуют свои полномочия не только МЧС России, а все органы власти во взаимосвязи между собой.

При этом, к сожалению, на практике в настоящее время не представляется возможным сделать вывод о том, что уменьшение числа зарегистрированных ЧС прямо пропорционально активному применению превентивных мер в названной сфере. Как правило, органы власти сконцентрированы на борьбе с уже случившимися авариями и катастрофами, природными катаклизмами и техногенными происшествиями.

Возвращаясь к приведенным выше уровням реагирования, следует отметить, что при ликвидации чрезвычайных ситуаций задействована комиссия по чрезвычайным ситуациям, которая является функциональной структурой органа

¹ «ГОСТ Р 22.0.11.-2022. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Предупреждение природных чрезвычайных ситуаций. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10.11.2022 № 1270-ст) // СПС «Консультант Плюс».

исполнительной власти и органа управления объектом экономики. Также существует отдел по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям (далее в тексте – ГОЧС), который является структурным органом исполнительной власти и предназначен для постоянного управления и контроля в пределах своей компетенции за проводимыми мероприятиями в сфере гражданской обороны, а также за осуществлением мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности к действиям при их возникновении. Кроме того, данный орган осуществляет организацию ликвидации чрезвычайных ситуаций на подведомственной территории¹.

Наряду с названными органами в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² на всех потенциально опасных объектах создаются нештатные аварийно-спасательные формирования гражданской защиты.

Основанием для создания таких нештатных аварийно-спасательных формирований является анализ, проводимый федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации³ на тех хозяйствующих объектах экономики, где необходимы дополнительные силы для защиты объектов и людей⁴.

¹ Юртушкин В.И. Чрезвычайные ситуации: защита населения и территорий : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2017. С. 313.

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

³ См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

⁴ МЧС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают примерную организационно-штатную структуру и рекомендации по действию нештатных аварийно-спасательных формирований.

Согласно статистическим данным за 2023 г., МЧС России проведено свыше 1,5 тысяч надзорных мероприятий в области защиты от ЧС (в 2022 г. – 480), выдано 420 предписаний (в 2022 г. – 100), по результатам рассмотрения которых устранено более 110 нарушений (в 2022 г. – 300¹).

Также увеличилось количество профилактических мероприятий по сравнению с данными 2018 г. и годами ранее, что позволило устранить свыше 40 тыс. нарушений противопожарных требований.

Указанные статистические данные с приведением аналогичного периода прошлых лет свидетельствует об активизации использования полномочий министерства и его ведомственными органами.

МЧС России введена практика выдачи предостережений хозяйствующим субъектам о недопустимости нарушений обязательных требований при проведении профилактических мероприятий (вынесено 3,5 тысяч предостережений²).

Для повышения эффективности осуществления надзора по защите от ЧС 29.12.2006 МЧС России принят приказ «О Концепции создания Единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»³, который позволит снизить избыточное административное давление, оказываемое на юридических лиц и граждан, а также исключить дублирование функций при осуществлении мероприятий по контролю. Между тем объединение надзоров не нашло свое нормативное правовое отражение и дублирование функций не исключено⁴.

В том числе полномочия по осуществлению защиты от ЧС возложены на подведомственные МЧС России организации, общественные объединения.

¹ Государственный доклад, подготовленный Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году». С. 14 // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 25.04.2024).

² URL: <https://www.mchs.gov.ru/activities/results/> (дата обращения: 13.08.2020).

³ СПС «Консультант Плюс».

⁴ См.: Жуков И.В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 181 с. ; Глебов В.Ю., Костров А.В., Сломанский В.П. Совершенствование спасательного дела: создание в МЧС России единого надзора // Технологии гражданской безопасности. 2006. № 2. С. 46–52.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Закона № 151-ФЗ нештатные аварийно-спасательные формирования организаций комплектуются своими работниками в обязательном порядке, если это предусмотрено законодательством Российской Федерации, или по решению администраций организаций в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. К примеру, в соответствии с п. 2 ст. 9 Закона № 28-ФЗ нештатные аварийно-спасательные формирования создаются и поддерживаются на опасных производственных объектах I и II классов опасности, особо радиационно опасных и ядерно опасных производствах и др. Согласно ст. 10 Закона № 116-ФЗ, эксплуатирующая опасный производственный объект организация обязана заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами договоры на обслуживание, а также создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные формирования и нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников¹.

Законом № 100-ФЗ регулируются отношения по реализации физическими и юридическими лицами – общественными объединениями права на объединение для участия в профилактике и тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Добровольная пожарная охрана в соответствии с п. 1 ст. 2 указанного закона – это социально ориентированные общественные объединения пожарной охраны, которые формируются по инициативе физических и юридических лиц с целью участия в профилактике и тушении пожаров и проведения аварийно-спасательных работ. Учредители таких объединений имеют право устанавливать форму и размеры материального стимулирования пожарных-добровольцев. Такое же право предоставлено органам государственной власти и органам местного самоуправления. К примеру, Администрацией города Бронницы Московской области 25.04.2014 принято постановление № 290 «Об утверждении положения о порядке материального стимулирования деятельности добровольных пожарных на территории городского округа Бронницы Московской области»², п. 2.4 которого установлен размер

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. № 1. 03.01.2011. Ст. 2.

² Бронницкие новости. 2014. № 20.

материального стимулирования из расчета 35 (тридцать пять) рублей в час за участие в профилактике и тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ.

Таким образом, основную роль и функции в сфере защиты от ЧС возложены на МЧС России, которое представляет собой орган исполнительной власти, реализующий государственную политику по вопросам безопасности, гражданской обороны и защиты от ЧС. Как представлено выше, МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы, федеральную противопожарную службу, спасательные воинские формирования, образовательные, медицинские и иные организации¹. При этом, как представляется, осуществляя функции по государственной политике в области защиты от ЧС, министерство должно обращать внимание на вопросы превентивных мер с целью максимального уменьшения рисков возникновения на территории государства различного рода ЧС. Подобные профилактические мероприятия важно выполнять во взаимодействии с иными органами власти, которые в общем составляют систему органов, реализующих полномочия по защите от ЧС.

Так, *во вторую группу органов, осуществляющих функции в сфере защиты от ЧС опосредованно*, автором включены министерства и ведомства, агентства и службы, которые дополняют, а иногда и дублируют функции МЧС России. К названной группе можно отнести МО РФ, МВД России, Росгвардию, Федеральную службу безопасности Российской Федерации (далее в тексте – ФСБ России), Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее в тексте – Ростехнадзор), Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (далее в тексте – Росреестр), Министерство финансов Российской Федерации (далее в тексте – Минфин России), Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее в тексте – Минприроды России), Федеральную службу по надзору в сфере

¹ Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». СЗ РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2882.

природопользования (далее в тексте – Росприроднадзор), Федеральное агентство лесного хозяйства (далее в тексте – Рослесхоз), Федеральную службу по надзору в сфере транспорта (далее в тексте – Ространснадзор), Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее в тексте – Россельхознадзор), Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее в тексте – Роспотребнадзор) и другие.

К примеру, силы МО РФ и МВД России, согласно ст. 16–17 Закона № 68-ФЗ, могут привлекаться для ликвидации чрезвычайных ситуаций¹ в соответствии с нормативными правовыми актами, Минфин России обеспечивает проведение единой финансовой политики. В адрес высших органов исполнительной власти на постоянной основе направляются различного рода методические рекомендации и письма о формировании бюджетной системы региона, в том числе проводятся рабочие группы Минфина России по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в регионах.

Минприроды России утвержден приказ от 06.08.2015 № 347 «Об утверждении методических указаний по заполнению форм сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах»². Рослесхозом в приказе от 05.07.2011 № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды»³ установлены пять классов опасности и методика их применения.

Вместе с тем некоторыми авторами⁴ отмечается необходимость оптимизации полномочий в сфере защиты от ЧС, закрепленных за

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 45.

³ Российская газета. 2011. № 186.

⁴ См.: Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 106–111; Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности : материалы I Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород : Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. С. 45–87.

уполномоченными органами и «сокращения дублирующих видов надзора, однородных обязательных требований»¹.

Так, С.А. Старостин отмечает, что, несмотря на активную нормотворческую деятельность в данной сфере, остается проблема в отсутствии норм, регулирующих чрезвычайные ситуации и полномочия органов власти. Причиной является «недостаточное межведомственное взаимодействие субъектов защиты населения от ЧС криминального, природного и техногенного характера...»². А.В. Мелехин указывает на то, что до сегодняшнего времени не сложилось целостной системы «чрезвычайного» законодательства, нормы законов охватывают лишь часть общественных отношений, которые связаны с противодействием чрезвычайным ситуациям³.

Автор настоящего исследования соглашается с мнением С.А. Старостина в части имеющейся проблемы регулирования полномочий органов власти в сфере защиты от ЧС. Аналогичного мнения придерживаются и 89,81 % опрошенных сотрудников МЧС России.

К примеру, приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 06.07.2012 № 195 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по контролю (надзору) за соответствием установленным требованиям соответствующих функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁴ Ространснадзор наделен полномочиями в части осуществления государственного контроля за соблюдением юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности соответствующих функциональных подсистем РСЧС.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере

¹ Евдокимов А.С. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: правовое осмысление вопросов эффективности, роли и места в системе надзоров, осуществляемых МЧС России // Административное право и процесс. 2019. № 4.

² Старостин С.А. Чрезвычайное положение : монография. М. : Проспект, 2019. 120 с. // СПС «Консультант Плюс».

³ Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство в системе законодательства Российской Федерации // Юриспруденция. М. : Изд-во РГГУ, 2002. № 2. С. 20–35.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 10.

природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»¹ за Росприроднадзором закреплено право применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности (п. 6.6). Рослесхоз на основании постановления Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»² осуществляет федеральный государственный пожарный надзор в лесах при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации и в соответствии с ч. 1 ст. 83 ЛК РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 5.4.18).

Без внимания не остаются и органы местного самоуправления, которые, к примеру, могут самостоятельно вводить режим повышенной готовности, осуществлять финансовые мероприятия по защите от ЧС³.

Несмотря на то, что за муниципалитетами закреплены самостоятельные полномочия, первоначально они должны оказывать содействие уполномоченному органу власти по защите от ЧС в предоставлении участка для установки специализированных технических средств оповещения и формирования населения в местах их массового пребывания.

Муниципальные органы, осуществляя содействие органам исполнительной власти в предоставлении участка для установки специализированных средств⁴, заключают с ними договоры оказания услуг и аренды земельных участков, по

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

² Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

⁴ См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

которым территориальные органы МЧС России обязаны выплачивать денежные средства за пользование.

Однако нередки случаи взаимных претензий при заключении подобных сделок между органами власти и местного самоуправления. В качестве примера можно привести постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2010 № 15АП-11751/2010 по делу № А53-7936/2010 по иску муниципального учреждения «Управление наружной рекламой г. Ростова-на-Дону» к Южному региональному центру МЧС России по Ростовской области (далее по тексту – ответчик) о взыскании денежных средств по договору оказания услуг. Так, между сторонами заключен договор на установку трех светодиодных экранов, в действительности установлены терминальные комплексы общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового нахождения. Южным региональным центром МЧС России по Ростовской области указывалось на то, что между сторонами заключена притворная сделка. Суд первой инстанции вынес решение о взыскании с регионального центра в пользу органа местного самоуправления денежных средств. Ответчик, не согласившись с решением суда, подал апелляционную жалобу. Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда установлено, что договор, заключенный между сторонами, являлся притворной сделкой, им прикрыта неоформленная надлежащим образом сделка по предоставлению муниципалитетом территориальному органу МЧС России трех земельных участков муниципальной собственности для размещения специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового скопления. Вместе с тем в соответствии с нормами Закона № 68-ФЗ и постановлением Правительства РФ от 22.05.2008 № 381 суд признал, что стороны, заключая сделку, достигли ее цели. Таким образом, с ответчика взысканы денежные средства за пользование земельным участком¹.

¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2010 №15АП-11751/2010 по делу №А53-7936/2010 // СПС «Консультант Плюс».

Также муниципальными органами принимаются акты, регулирующие вопросы защиты от ЧС. Вместе с тем органы местного самоуправления зачастую издают нормативные правовые акты, противоречащие федеральным законам и законам регионов государства или же носящие универсальный характер, без регулирования отдельных положений.

К примеру, в соответствии с п. 4, 6, 10 Положения о системах оповещения населения, утвержденного Приказом МЧС России, Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации и Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 25.07.2006 № 422/90/376¹ установлено, что системы оповещения создаются на муниципальном уровне. Проведенной проверкой территориальным органом МЧС России установлено, что администрацией г. Братска такая система не была установлена в ряде жилых районов на территории города, что затрудняло выполнение мероприятий по донесению до населения информации о чрезвычайных ситуациях.

Статьей 16 ФКЗ-3 установлено, что для обеспечения режима чрезвычайного положения помимо органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий используются силы органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии Российской Федерации.

Из приведенных нормативных правовых актов следует, что вопросы контроля за деятельностью подсистем РСЧС, юридических лиц, возложены не только на профильное министерство и его территориальные органы, но и на иные ведомства, ключевыми задачами которых является реализация функций в других сферах.

Как ранее указывалось, взаимодействие органов власти в части реализации полномочий по защите от ЧС представляет собой совместные действия и обмен информацией по названным вопросам, но никак не дублирование функций различными ведомствами.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 38.

Подобное дублирование может привести к ослаблению контроля со стороны профильного министерства в области предупреждения ЧС и осуществления оперативных мероприятий.

К третьей группе, координирующей деятельность в сфере ЧС, относятся Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ.

Президент РФ выполняет координирующую функцию в сфере защиты от ЧС, определяет основные направления политики, а также наделен правом вводить чрезвычайное положение на территории России или на ее отдельных территориях.

Ассигнования на финансирование мероприятий по защите от ЧС утверждает Федеральное Собрание Российской Федерации, которое также вводит парламентские слушания по вопросам в указанной сфере (ст. 9 Закона № 68-ФЗ).

У Правительства РФ в сфере защиты от ЧС имеется расширенный перечень полномочий. Так, Правительство РФ издает постановления и распоряжения в области защиты от ЧС, обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального характера, устанавливает квалификацию чрезвычайных ситуаций, устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области защиты от ЧС и обеспечивает осуществление федерального государственного надзора в области защиты от ЧС федерального и межрегионального характера, устанавливает порядок привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров¹, определяет финансирование из федерального бюджета, расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера и оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

ликвидацию чрезвычайных ситуаций регионального¹ характера (ст. 10 Закона № 68-ФЗ)².

В частности, Правительством РФ изданы постановления от 28.12.2019 № 1928 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями»³; от 02.12.2017 № 1464 «О привлечении сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров»⁴; от 27.07.2020 № 1120 «О внесении изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом»⁵; от 03.09.2021 № 1487 «Об утверждении порядка разработки обязательных для выполнения требований к потенциально опасным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»⁶; от 19.09.2022 № 1654 «Об утверждении Правил проведения эвакуационных мероприятий при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁷ и др.

¹ Там же.

² К примеру, распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.03.2022 № 626-р российским регионам, пострадавшим от паводков, выделено 4 млрд рублей на восстановление автомобильных дорог; от 10.03.2022 № 472-р, 473-р Амурской области и Забайкальскому краю выделено финансирование на капитальный ремонт детских садов и школ, пострадавших от паводков летом 2021 года, и др. (URL: <http://www.government.ru/news/> (дата обращения: 03.04.2022)).

³ Собрание законодательства РФ. 2020. № 1 (часть 2). Ст. 106.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2017. № 50 (часть 3). Ст. 7623.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2020. № 32. Ст. 5269.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2021. № 37. Ст. 6517.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2022. № 39. Ст. 6628.

Подводя итог, следует отметить, что представленная система органов, реализующих полномочия в сфере защиты от ЧС, автором категорирована на три группы, в зависимости от широты компетенции в обсуждаемой сфере. Профильным ведомством, перед которым поставлены задачи по защите от ЧС, является МЧС России. Иные органы власти наделены полномочиями в указанной сфере в меньшей степени или же, как, например, Правительство РФ, координируют деятельность профильного министерства.

Как ранее отмечалось, в каждой такой группе имеется проблематика, связанная с реализацией полномочий в полной мере для достижения важной цели государства – обеспечение безопасности территорий и населения.

Органы исполнительной власти, уполномоченные реализовывать функции по защите от ЧС, не используют их в полной мере, в том числе в части превентивных мер. А.С. Евдокимов отмечает, что «требования в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций не обладают целевой направленностью на выполнение мероприятий, связанных с предупреждением чрезвычайных ситуаций, устранением факторов, способствующих их наступлению или содержащих угрозу наступления чрезвычайных ситуаций. Фактически обязательные требования регламентируют процесс подготовки к реагированию на чрезвычайную ситуацию и непосредственному реагированию в рамках функционирования РСЧС»¹. Упреждающие меры должностными лицами осуществляются чаще всего в рамках определенных заданий и поручений вышестоящего руководства. Самостоятельно такая работа ведется не наступательно. Органы местного самоуправления хотя и наделены полномочиями в данной области, но в реальности реализуют их не часто или же воспроизводят полномочия региональных органов власти.

Для эффективности и активизации деятельности уполномоченных органов по защите от ЧС необходимо совершенствование системы управления с четким перечнем функций, без дублирования полномочий разными органами, а также

¹ Евдокимов А.С. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: правовое осмысление вопросов эффективности, роли и места в системе надзоров, осуществляемых МЧС России // Административное право и процесс. 2019. № 4 // «СПС Консультант Плюс».

улучшение системы взаимодействия между органами власти и местного самоуправления. Систематизация поможет названным органам реализовывать полный спектр функций, представленный им, что в последующем повысит эффективность защиты от ЧС.

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПО ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

2.1. Предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Перед органами прокуратуры поставлена задача защищать интересы, права и свободы гражданина и человека на территории России.

А.Ю. Винокуров, подчеркивая значительную роль в России органов прокуратуры в деле защиты публичных интересов, прав и свобод граждан, отмечает, что прокуратура уже давно не воспринимается исключительно как карательный орган «(хотя реально она таковой никогда не была)»¹.

В целях обеспечения верховенства закона прокуратура надзирает за тем, как исполняют законы федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

О.В. Воронин подчеркивает, что прокурорский надзор нужно расценивать как самостоятельное правовое явление, которое отличается от иных видов контрольной деятельности в силу исторического значения и норм действующего законодательства России. Прокурорский надзор является единственным видом публичной проверочной деятельности, который предусматривает правовую оценку соблюдения и исполнения законов поднадзорных лиц. Круг таких лиц, охваченных прокурорским надзором, максимально возможный, он представляет собой подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц².

¹ Винокуров А.Ю. Избранные статьи : в 3 т. Т. 1. М., 2017. С. 475.

² Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. А.Г. Халиулина. Томск : Изд-во НТЛ, 2013. С. 56.

При этом стоит отметить, что до настоящего времени термин «прокурорский надзор» не закреплён ни в одном нормативном правовом акте, в связи с чем в научных кругах существует большое количество точек зрения по данному вопросу.

Ю.А. Винокуров определяет прокурорский надзор, как деятельность органов прокуратуры, заключающуюся в проверке соблюдения Конституции РФ и исполнения законов¹. Обособляя прокурорский надзор лишь только проверкой, упускается тот факт, что сущностью надзора является деятельность по обнаружению нарушений законодательства, а внесению актов реагирования для их последующего устранения².

Таким образом, представляется что в прокурорский надзор входит деятельность прокурора по обнаружению нарушений законодательства, проведению проверки, установлению нарушений, реагированию на них, а также по контролю за их устранением.

Любое направление прокурорского надзора характеризуется определенным предметом, объектом, его пределами.

Так, на современном этапе прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС – одно из ключевых направлений прокурорской деятельности. Его значимость обусловлена «экономическими, социальными, политическими, правовыми и иными условиями»³, которые «влияют на общее состояние законности и правопорядка в стране, национальной безопасности, выполнение различных первоочередных задач государственного, социального и хозяйственного строительства...»⁴. Приоритетность направления обусловлена повышенным

¹ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. Высшее образование, 2005. – С. 9.

² См. Муравьев Н.В. Указ. соч. С. 501; Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М. : Издательство «Наука», 1975. – С. 27; Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР : учебное пособие / В.С. Тадевосян. – М. : Издательство «Знание», 1968. – С. 15; Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. М. : Издательство Саратовского университета, 1972. – С. 103-106; Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для бакалавров / Е.Р. Ергашев [и др.] ; под науч. ред. Е.Р. Ергашева. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – С. 18.

³ См.: Гулягин А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 450 с.

⁴ Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения) : сб. материалов III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) / под. общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост.

вниманием органов власти к вопросу сохранения безопасности людей и территорий в государстве.

Согласно государственному докладу «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году», в Российской Федерации произошло 386 чрезвычайных ситуаций, при этом погибли 529 человек, 49 698 человек пострадали, а 1 898 человек удалось спасти¹.

В 2023 году произошло 305 чрезвычайных ситуаций, вследствие которых 310 человек погибло, 287,5 тыс. человек пострадало, а 7,2 тыс. человек удалось спасти².

Сравнивая показатели, можно отметить, что за два года количество чрезвычайных ситуаций уменьшилось на 26 %.

Например, в 2004 г. из-за ошибки проектирования произошло обрушение крыши аквапарка «Трансвааль», в результате чего 28 человек погибли, более 100 пострадавших; в 2009 г. при неправильном использовании пиротехники в клубе «Хромая лошадь» (г. Пермь) начался пожар, в котором 156 человек погибли, 78 пострадавших; в 2011 г. в Челябинске на железнодорожном вокзале от столкновения вагонов случилась утечка брома, в результате чего, по официальным данным, погибли 102 человека; в 2018 г. в Кемерове один из крупнейших пожаров в торговом центре стал, по официальным данным, причиной гибели 63 человек; в 2020 г. в результате разгерметизации резервуара с дизельным топливом на ТЭЦ-3 более 20 000 тонн нефтепродуктов попали в акватории водных объектов, ущерб от аварии составил 146 107 млн рублей; в 2021 г. в результате взрыва метана в г. Белово на ООО «Шахта Листьяжная» пострадали 157 человек, также в

И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, В.А. Немировый, А.С. Семенов; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. 444 с. С. 359.

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году». М. : МЧС России. ФГБВОУ ВО «Академия гражданской защиты МЧС России», 2022, 250 с. // URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/5946/> (дата обращения: 15.07.2022).

² Государственный доклад, подготовленный Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году». С. 14 // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-04-10/71615f0595c3312c96d9a6e77826f9ab.pdf> (дата обращения: 25.04.2024).

Могочинском районе на перегоне Забайкальской железной дороги произошел сход 33 вагонов, летом 2021 г. на территории Республики Крым прохождение паводкоопасного периода характеризовалось высокой циклонической активностью, что повлекло резкие подъемы уровня воды в горных реках, сходы селей и затопления объектов инфраструктуры¹, в связи с чем в 9 тыс. домов с населением более 44 тыс. человек было нарушено энергоснабжение, погибли 2 и спасены 62 человека; в 2024 г. в Оренбургской области произошел разлив дамбы, в следствии которого свыше 10 тыс. домов было затоплено.

Данные обстоятельства приводят к тому, что прокуроры детальнее относятся к надзору в сфере защиты от ЧС, осуществляя проверочные мероприятия как на местах, так и в отношении должностных лиц, уполномоченных в данной области органов власти.

Эффективность прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС зависит от определения предмета, объекта и пределов самого надзора по данному направлению.

Термин «предмет прокурорского надзора» – особенная категория в науке. Вместе с тем ученые дают разные определения, и однозначного мнения при определении понятия в юридической науке не имеется.

До настоящего времени вопрос о предмете прокурорского надзора является актуальным и остается дискуссионным среди ученых.

Изучению предмета прокурорского надзора посвятили свои работы такие ученые, как В.Г. Мелкумов, В.В. Гаврилов, В.Г. Бессарабов, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, А.Х. Казарина, В.Б. Ястребов и др.

Обобщая точки зрения, можно сказать, что под предметом прокурорского надзора учеными понимаются «объективные закономерности возникновения, развития и функционирования прокуратуры во взаимосвязи с иными

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году». М. : МЧС России : ФГБВОУ ВО «АГЗ МЧС России», 2022. 264 с. // URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/5946/> (дата обращения: 15.07.2022).

государственными органами и негосударственными органами»¹, «регулирование общественных отношений, связанных с соблюдением Конституции РФ и исполнением законов в стране... деятельность физических (должностных) и юридических лиц», связанная «с соблюдением Конституции РФ и исполнением законов»², «юридически значимые действия или бездействия»³, «сфера общественных отношений, на обеспечение законности в которой направлена соответствующая деятельность прокурора, или законность деятельности определенных органов и лиц, которые обозначаются как объекты и субъекты прокурорского надзора»⁴, «исполнение законов как путем совершения активных действий, так и путем соблюдения запретов и воздержания от действий, которые законом признаются недопустимыми»⁵, «законность действий и правовых актов управомоченных органов и лиц»⁶.

На первый взгляд разные подходы к изучению категории предмета прокурорского надзора учеными сходны при детальном изучении.

При имеющихся различиях все указанные определения близки, в том числе они определяют регулирование общественных отношений в различных сферах через прокурорскую деятельность, которая направлена на соответствующие органы и лица.

Все перечисленные тезисы, исключаяющие или дополняющие друг друга, вполне могут быть признаны справедливыми. Например, отмечается, что «предмет прокурорского надзора не является чем-то застывшим, догматичным, наоборот, он динамично развивается в соответствии с требованиями времени,

¹ Галустьян О.А., Ендольцева А.В., Сыдорук И.И. Прокурорский надзор : учебник. 6-е изд. перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. С. 9–10.

² Бобров В.К. Прокурорский надзор : учебник для СПО. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2015. С. 22.

³ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор : учебное пособие. М. : НОРМА, 2010. С. 31.

⁴ Прокурорский надзор. Особенная и специальная части : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. О.С. Капинус. 3-е изд. М. : Юрайт, 2016. С. 16.

⁵ Мелкумов В.Г. Общий надзор прокуратуры. Основные формы реагирования на выявленные нарушения законов. Душамбе, 1963. С. 112.

⁶ Казарина А.Х. Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вст. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 216 (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

предоставлением прокурору новых полномочий и появлением новых сфер надзора»¹.

Исходя из этого определение предмета прокурорского надзора зависит от тенденций, происходящих в органах прокуратуры в частности и в стране в целом, и может меняться. Также, автор соглашается с позицией А.Х. Казариной, которой указывается, что предмет прокурорского надзора – правовая категория, раскрывающая содержание деятельности органов прокуратуры².

В ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее в тексте – Закон о прокуратуре, Закон № 2202-1) закреплено, что предмет прокурорского надзора – это соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций⁴, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.

Ввиду этого предметом прокурорского надзора является, во-первых, соблюдение законов органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами,

¹ Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. №7.

² Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вступит. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014 – 280 с. – (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации). С. 82.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472. (Здесь и далее в редакции от 09.01.2023, изменения, внесенные Федеральным законом от 29.12.2022 № 581-ФЗ).

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

а во-вторых, соответствие издаваемых указанными субъектами нормативных правовых актов законам¹.

Учитывая содержание ст. 21 Закона о прокуратуре, для определения предмета прокурорского надзора необходимо четко определить круг регулирующих сферу защиты от ЧС нормативных правовых актов, за исполнением которых сотрудники прокуратуры осуществляют надзор, а также лиц, на которых возложена обязанность соблюдать требования правовых актов в указанной сфере.

Законодатель на первое место ставит соблюдение норм Конституции РФ, которая обладает верховенством на всей территории государства (п. 2 ст. 4 Конституции РФ).

В научной литературе широко обсуждается вопрос пределов осуществления прокурорского надзора, в том числе проведения проверок на соответствие требованиям Основного Закона. Между тем единого мнения до настоящего времени не сформировано.

А.Ю. Винокуровым отмечено, что «пределы осуществления надзора за соответствием Конституции Российской Федерации правовых актов распространяются только на сферу нормотворчества субъектов Российской Федерации... пределы реагирования прокурора на противоречащие Основному Закону региональные правовые акты ограничиваются правом Генерального прокурора РФ на обращение с запросом в Конституционный Суд России по вопросу конституционности статусных правовых актов (конституций и уставов) субъектов РФ»². Т.А. Ашурбеков упоминает об ограниченном понимании прокуроров о надзоре за соблюдением Конституции РФ и сведении его к надзору за соблюдением отдельных конституционных прав и свобод граждан, за соответствием Конституции РФ законодательных и иных правовых актов субъектов Федерации³.

¹ URL: <https://agprf.org/nii/2014/2014-08.rtf> (дата обращения: 25.03.2022).

² Винокуров А.Ю. Надзор за соответствием правовых актов Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Российская юстиция. 2012. № 10.

³ Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. С. 2–5.

В теории государства и права содержание «закона» рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле закон рассматривается как синоним права, а точнее – законодательства¹. В узком смысле под законом понимается «нормативный акт, принимаемый в особом порядке, обладающий после Конституции наибольшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений»².

Так, Конституция представляет собой фундамент для других отраслей³, а также способ организации общественных отношений через право и нормативные акты, регулирующие отдельные сферы жизнедеятельности. Следует отметить, что все правовые акты, именуемые законами, исходят только «от конституционно признанных законодателем органов... принимаются в строгом соответствии с регламентированным порядком, а также издаются в форме, предусмотренной Конституцией»⁴.

Учитывая изложенное, под законом в одном из смыслов можно понимать продолжение точечного регулирования основных прав, изначально закрепленных на уровне Конституции.

Таким образом, нельзя не согласиться с позицией А.Ю. Винокурова, согласно которой прокурорский надзор сводится к выявлению правовых актов, противоречащих Основному Закону и, таким образом, ограничивающих права граждан и юридических лиц, установленных на высшем уровне.

Законы, в зависимости от содержания, подразделяют на конституционные и обыкновенные; в зависимости от органов, их издавших, разделяются на федеральные и законы субъектов Федерации.

Как указывает В.Б. Ястребов, на практике важно то, как законодатель понимает сущность законов, надзор за исполнением которых призвана осуществлять прокуратура. От этого «непосредственно зависят

¹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : Проспект, 2013. С. 577.

² Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2023. 516 с. (Высшее образование). С. 181.

³ Клименко С.В., Чичерин А.А. Основы государства и права : пособие для поступающих в юридические вузы. М. : Издательство «Прометей», 2001. С. 180.

⁴ Там же.

целенаправленность и профессиональная определенность надзорной деятельности¹».

Статьей 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее в тексте – Закон № 131-ФЗ) предусмотрено, что органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

В связи с тем, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, прокуратура осуществляет надзор за исполнением как федеральных законов, так и законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления.

Говоря о включении законов субъектов Российской Федерации, нельзя не согласиться с мнением о том, что «нормы региональных законов... должны быть включены в предмет прокурорского надзора лишь в случае, если они приняты ими в пределах собственной компетенции и при отсутствии противоречия Конституции РФ и федеральным законам, а по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, обязательно их соответствие только»³ Конституции.

Следует отметить позицию А.Ю. Винокурова, полагающего, что «ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ создает самостоятельный предмет прокурорского надзора в сфере деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, что является следствием волеизъявления законодателя... весь предмет надзора,

¹ Прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009. С. 175.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Бут Н.Д. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки : монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 33.

отраженный в исследуемой норме, следует относить к сфере интересов прокуроров»¹.

Исходя из этого органы прокуратуры надзирают за исполнением законов, действующих на всей территории государства и принятых в пределах полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в предусмотренной Конституцией строго регламентированной форме.

В то же время в приказе Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»² (далее в тексте – приказ ГП РФ № 195) определена обязанность прокуратуры при осуществлении надзора руководствоваться положениями о высшей юридической силе, прямом действии Конституции РФ и применении ее на всей территории Российской Федерации, а также общепризнанными принципами, нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В.Б. Ястребовым подчеркивалось следующее: «...говоря о предмете надзора, необходимо отметить, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов строго определенной действующим законодательством совокупностью органов, организаций и должностных лиц»³.

В связи с этим, трактуя предмет прокурорского надзора за исполнением законов по защите от ЧС, необходимо определить четкий круг нормативных правовых актов, регулирующих отношения в указанной области, а также указать круг лиц, действия которых подлежат надзору прокуратуры.

Предмет прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС отличается собственной спецификой. Следует подчеркнуть, что определение предмета в разных областях прокурорского надзора подразумевает охват всех норм законодательства и правоотношений, регулирующих направление надзора.

¹ Винокуров А.Ю. Избранные статьи: в 3 т. Т. 2. М., 2017. 514 с. URL: <https://agprf.org/userfiles/ufiles/nii/2017/Винокуров%20А.Ю.%20Избранные%20статьи.%20Том%202.%20Итог.pdf> (дата обращения: 24.05.2022).

² Законность. 2008. № 3. Здесь и далее используется в редакции от 21.12.2022.

³ Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 174.

Законом о защите от ЧС предусмотрено, что правовое регулирование отношений в обсуждаемой области основано на общепризнанных принципах и нормах международного права и осуществляется указанным федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут принимать муниципальные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой¹ от ЧС.

Следовательно, в предмет прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС входят нормы международного права, непосредственно Закона № 68-ФЗ, иные федеральные законы и законы субъектов Федерации, принятые на основании Закона № 68-ФЗ, а также муниципальные правовые акты, принятые муниципальными органами в пределах их полномочий.

Частью 1 ст. 90 Основного Закона предусмотрено издание указов и распоряжений Президентом РФ. Данные указы и распоряжения являются обязательными для исполнения на всей территории России.

Указы и распоряжения Президента РФ не входят в предмет прокурорского надзора, однако прокурорам при осуществлении проверок необходимо учитывать требования этих нормативных правовых актов, поскольку они имеют большое значение в реализации требований законов в сфере защиты от ЧС.

Переходя к исследованию категории «объект прокурорского надзора» в контексте сферы защиты от ЧС, следует упомянуть, что под объектом прокурорского надзора указанным термином подразумеваются субъекты (органы, хозяйствующие субъекты и их должностные лица), деятельность которых связана с исполнением законов, а значит, поднадзорна прокуратуре.

Согласно п. 1 ст. 49 ГК РФ, юридическим лицом является организация, имеющая обособленное имущество и отвечающая им по своим обязательствам.

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

Такая организация может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Статьей 50 ГК РФ дано определение коммерческим организациям: это юридические лица, созданные в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Некоммерческими лицами являются юридические лица, образованные в формах, определенных п. 3 ст. 50 ГК РФ; такими формами, в частности, могут быть потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации, фонды, автономные некоммерческие организации и т.д.

Несмотря на исчерпывающий перечень объектов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, к юридическим лицам относятся индивидуальные предприниматели. Определение термина «индивидуальный предприниматель» содержится в п. 1 ст. 23 ГК РФ: это гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Как указано в п. 3 ст. 23 ГК РФ, к предпринимательской деятельности таких граждан (индивидуальных предпринимателей) применяются правила ГК РФ, относящиеся к деятельности юридических лиц, являющихся коммерческими организациями¹.

Прокурор имеет полномочия по возбуждению постановлений, согласно КоАП РФ, в отношении юридических и должностных лиц, а также индивидуальных предпринимателей. Прокуроры активно реализуют указанные полномочия и по результатам проверок (например, исполнение законодательства о пожарной безопасности) выносят постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 20.4 КоАП РФ в

¹ См. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). М. : Книжный мир, 2010. 960. URL: <https://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785804102969.html> (дата обращения: 20.01.2024); Макарова Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях : дис... д-ра юрид. наук. 2008. Беларусь.

отношении индивидуальных предпринимателей; материалы направляются для рассмотрения в уполномоченные административно-юрисдикционные органы.

В п. 2 утвержденного постановлением Правительства РФ № 1013 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты от ЧС определено, что государственный надзор осуществляется в отношении органов государственной власти, юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей.

В связи с тем, что министерство и его территориальные органы проводят проверочные мероприятия по осуществлению государственного надзора в отношении индивидуальных предпринимателей, прокуроры в рамках осуществления надзорных полномочий в отношении должностных лиц МЧС России обеспечивают соблюдение прав индивидуальных предпринимателей и устранения давления и излишнего контроля за ними.

Учитывая проведение прокурорами надзорных мероприятий в отношении самих индивидуальных предпринимателей, в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре необходимо внести изменения и дополнить объекты прокурорского надзора индивидуальными предпринимателями, которые пользуются спектром определенных прав и обязанностей юридического лица.

Также в перечень объектов прокурорского надзора в указанной сфере входят органы власти, наделенные прямыми или косвенными полномочиями в области защиты от ЧС, такие как МЧС России, Минатом России, Минтранс России, Роспотребнадзор, Госгортехнадзор, Минприроды России, Россельхознадзор и т.д.

Предмет прокурорского надзора тесно взаимосвязан с таким понятием, как его пределы. Так, в Настольной книге прокурора указано, что «особое значение для обеспечения оптимальной организации работы прокурора имеет точное определение пределов прокурорского надзора. Исходя из приведенной дефиниции предмета надзора и представлений, сложившихся в настоящее время в науке и практике, пределы надзорной деятельности прокуроров, т.е. представлений о должном, возможном и запрещенном, определяются следующими основными критериями: а) характером нормативных правовых актов, надзор за исполнением

которых возложен на прокуроров; б) кругом объектов надзора за исполнением законов; в) объемом полномочий прокуроров, используемых для выявления нарушений законов, их причин и способствующих им условий, устранения и предупреждения таких нарушений»¹.

Пределы прокурорского надзора целесообразно рассматриваются через призму взаимосвязанных понятий «надзор» и «контроль» и определяются через осуществление надзора органами прокуратуры при непосредственном выполнении контрольных функций, возложенных на органы власти различных уровней.

Невзирая на то, что содержание терминов «контроль» и «надзор» синонимично, в юридической литературе² даются разные обозначения. Контроль трактуется как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, определенных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее по тексту – Закон № 294-ФЗ), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации⁴, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организаций и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 175–176.

² См.: Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001. С. 243; Осичкина Н.Е. Некоторые вопросы разграничения понятий «прокурорского надзора», «судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел». М., 2000; Бородушко И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002. С. 122–127.

³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями¹.

Такая же трактовка приводится в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации²» (далее по тексту – Закон № 248-ФЗ).

В юридической литературе под «контролем» понимается государственная функция наблюдения за деятельностью и осуществление корректировки поведения подконтрольных объектов в целях достижения соответствия этой деятельности нормам права и целям деятельности, осуществляемой уполномоченным органом государственной власти в отношении органов государственной власти, территориальных органов и организаций³, находящихся в административном или имущественном подчинении у уполномоченного органа⁴. В.Е. Чиркин указывает на то, что контроль и надзор, безусловно, необходимы, но должна существовать

¹ Статья 2 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанный федеральный закон применяется до 31 декабря 2024 года включительно в соответствии с требованиями статей 26.3. 31.07.2020 вступил в силу Закон № 248-ФЗ, сфера применения которого шире, чем Закона № 294-ФЗ. В настоящее время действуют два закона одновременно.

² Закон № 248-ФЗ устанавливает общие правила и порядок государственного и муниципального контроля за исполнением обязательных требований, деятельности контрольных органов, направленную на предупреждение, пресечение нарушений, устранения их последствий и восстановление правового положения. Цель данного закона – достижение общественно значимых результатов в области государственного и муниципального контроля, связанных с минимизацией риска причинения вреда охраняемых законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований нормативных правовых актов. Приоритетом при осуществлении государственного и муниципального контроля является проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда.

³ См. также: Капинус О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71) С. 5–9.

⁴ Якунин В.И., Суланин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М., 2006. С. 126–127.

мера, предел такой деятельности¹. В.П. Беляевым высказано мнение, что «надзор в отличие от контроля не содержит административных функций²».

Под надзором понимается «государственная функция проверки соблюдения закона поднадзорным объектом с последующим инициированием процедуры с привлечением его к юридической ответственности за нарушение законодательства, осуществляемая уполномоченным органом государственной власти в отношении органов государственной власти, местного самоуправления, неопределенного круга юридических и физических лиц, независимо от ведомственной подчиненности и формы уполномоченного органа»³.

В.Г. Даев и М.Н. Маршунов различают понятия «контроль» и «надзор» по предмету и пределу надзорной и контрольной деятельности. Надзор осуществляется извне по отношению к объектам иных систем, а контроль может происходить внутри системы⁴. Предметом надзора может быть и деятельность самих контролирующих органов, обратное же исключено⁵.

Прокурорский надзор, как утверждается в юридической науке, – это деятельность, которая «осуществляется от имени государства – Российской Федерации». Ю.Е. Винокуров отмечает, что, «важность этого положения заключается в том, что прокурор, осуществляя надзор, представляет и защищает общественные интересы не от имени отдельных органов местного самоуправления, субъектов Федерации или иной представительной, исполнительной или судебной власти, а в совокупности всех их, объединяемых общей системой государства, приводя таким образом интересы отдельных органов, организаций, учреждений, должностных или физических лиц в соответствие с интересами государства в

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10–18.

² Беляев В.П. Контроль и надзор как форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. С. : СГАП, 2006. 436 с.

³ Якунин В.И., Суланин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М., 2006. С. 127.

⁴ См.: Кожинский А.В. Теоретические и организационные основы деятельности прокуроров по надзору за исполнением антимонопольного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2021. 284 с.

⁵ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л. : Издательство Ленингр. ун-та, 1990. С. 42–43.

целом»¹. В свою очередь отмечено, что «прокурорский надзор служит дополнительной гарантией справедливого распределения социальных возможностей, защиты политических, экономических, культурных и иных прав граждан»².

Позицию ученого подтверждает постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П, в котором отмечено, что «осуществляемая прокуратурой Российской Федерации функция надзора за исполнением законов является самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства, в рамках которой обеспечивается – путем своевременного и оперативного реагирования органов прокуратуры на ставшие известными факты нарушения субъектами права законов различной отраслевой принадлежности – неукоснительное соблюдение Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории России, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора)»³.

А.Ф. Козлов полагает, что «прокурорский надзор – это специфический вид государственной деятельности, характеризующийся единством и внутренней однородностью... По своему целевому назначению эта деятельность может быть подразделена на две части: выявление нарушений законности и реагирование на них. Надзор за исполнением законов всегда начинается с проверки соблюдения их различными субъектами»⁴.

¹ Винокуров Ю.Е. и др. Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6 изд., перераб. и доп. М. : Высшее образование, 2005. С. 9.

² Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вступит. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 177. Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.03.2015. № 9. Ст. 1389.

⁴ Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: общая часть : учебное пособие. Екатеринбург : Издательство УрГЮА, 1999. С. 6–8.

В п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре определено, что при исполнении органами прокуратуры своих полномочий они не подменяют иные государственные органы. В.Г. Бессарабовым и К.А. Кашаевым отмечено, что «при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор уполномочен осуществлять надзор только за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Следовательно, надзор за исполнением иных нормативных актов поднадзорными объектами не входит в его компетенцию, находится за пределами его полномочий»¹.

Таким образом, прокурорский надзор «заканчивается там, где начинается государственный надзор и муниципальный контроль в сфере правоотношений, где начинается компетенция данных органов»². Также следует отметить, что пределы предмета прокурорского надзора выражаются в исчерпывающем круге названных законодателем в ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре органов и должностных лиц.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что под предметом прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС в соответствии с положениями ст. 21 Закона о прокуратуре следует понимать следующее:

1) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов в области защиты от ЧС, действующих на территории РФ, федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

2) соответствие законам правовых актов, которые регулируют сферу защиты от ЧС и издаются указанными органами и должностными лицами³.

¹ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М. : Городец, 2007. С. 186.

² Шершенева Е.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов : дис. ... канд. юрид. наук. М. 2014. С. 78.

³ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2014. С. 175.

В то же время, говоря о проверках юридических лиц, нельзя оставлять нерешенным вопрос проведения одновременных проверок в отношении должностных лиц территориальных органов, которые имеют полномочия осуществлять контроль в указанных областях и учитывать нормы законодательства о противодействии коррупции.

Коррупция в органах власти представляет собой серьезное препятствие на пути добросовестного выполнения обязанностей должностными лицами.

Так, «государственной службе... свойственен публично-правовой характер, который предполагает открытость деятельности государственных органов... объективность государственных служащих при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений представленными полномочиями, чем обуславливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций»¹.

Между тем нередко случаи проявления халатности, покровительства и бездействия должностных лиц органов, осуществляющих полномочия по защите от ЧС. Подобные проявления представляют собой «угрозу – вследствие использования субъектом при их совершении своего служебного статуса – для верховенства закона, демократических институтов и ценностей, равенства и социальной справедливости, надлежащего функционирования рыночной экономики, устойчивого развития и для других сфер общественных отношений, подверженных деструктивному влиянию коррупции в результате криминализации представителей публичной власти, чья легитимность во многом основывается на доверии общества»².

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2016 по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 13.05.2021).

² Определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сеземиной Ольги Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации от 11 апреля 2019 года.

Согласно правовой статистике за 2023 г. всего по ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) зарегистрировано 1 914 сообщений о преступлениях. Для сравнения: в Краснодарском крае зарегистрировано 120 сообщений о преступлениях, в Москве – 94. По ст. 290 УК РФ (получение взятки) зарегистрировано 5 540 сообщений о преступлениях, из которых только в Москве зарегистрировано 397, в Ставропольском крае – 341, в Краснодарском крае – 214, в Республике Татарстан – 200¹.

По состоянию на 2023 г. всего в России в суд направлено 4 596 уголовных дел по ст. 290 УК РФ, 1 358 уголовных дел по ст. 285 УК РФ. Так, для сравнения, в Москве направлено в судебные органы 318 уголовных дел в отношении должностных лиц по ст. 290 УК РФ, тогда как в Костромской области всего лишь 2 уголовных дела², в Республике Ингушетия, Чукотском и Еврейском автономных округах дела указанной категории не направлялись вовсе.

Для сравнения: за 2021 г. по ст. 285 УК РФ зарегистрировано 2 197 сообщений о преступлениях; по ст. 290 УК РФ – 4 174. В суд по ст. 285 УК РФ направлено 1 144 уголовных дел, по ст. 290 УК РФ – 3 136³.

Из анализа приведенных данных автором делается заключение о том, что из года в год коррупционные правонарушения только наращивают обороты, несмотря на меры, которые принимает государство в этой сфере.

Одним из основных направлений развития органов власти, включая уполномоченных на решение вопросов в сфере защиты от ЧС, является противодействие коррупции и разработка специальных подзаконных актов и специальных планов, способствующих добросовестному исполнению возложенных полномочий.

Например, МЧС России издан приказ от 29.09.2021 № 642 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в системе МЧС России на 2021–2024 годы»⁴. Данный приказ разработан в целях усиления борьбы с

¹ URL: http://www.crimestat.ru/offenses_rate (дата обращения: 25.04.2024).

² URL: http://www.crimestat.ru/offenses_rate (дата обращения: 25.04.2024).

³ URL: http://www.crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 23.03.2022).

⁴ URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/3157> (дата обращения: 21.09.2021).

коррупционными проявлениями. Среди направлений такой работы указаны устранение конфликта интересов, получение подарка, обеспечение прохождения повышения квалификации, осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, совершенствование условий и механизмов государственных закупок. И лишь в заключении указано совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций.

Присутствие личной заинтересованности лица, занимающего должность государственной службы, при исполнении служебных обязанностей приводит к совершению противоправных действий, которые в последующем могут способствовать возникновению чрезвычайных ситуаций различного характера.

Например, в 2018 г. заместитель начальника надзорной деятельности и профилактической работы по Курску и Курскому району был обвинен в получении взятки за сокрытие нарушений норм пожарной безопасности в ходе проведения внеплановой проверки хозяйствующего объекта экономики. Летом 2019 г. следственным комитетом было возбуждено уголовное дело в отношении начальника отдела надзорной деятельности и профилактических работ по Солнечному муниципальному району Управления надзорной деятельности ГУ МЧС России по Хабаровскому краю в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 293 УК РФ (халатность). Указанным должностным лицом было проявлено бездействие и непринятие мер к тому, чтобы руководство проверяемого объекта приняло меры к исправлению нарушений пожарной безопасности, что впоследствии повлекло возникновение пожара в палаточном лагере, при котором трое несовершеннолетних детей погибли.

Ввиду изложенного, на наш взгляд, в разрабатываемых планах по противодействию коррупции на первое место необходимо ставить профилактические беседы с должностными лицами о негативном факторе умалчивания за вознаграждение выявляемых нарушений на хозяйствующих объектах экономики, способном привести к последствиям в виде возникновения чрезвычайных ситуаций, которые можно было предвидеть. Кроме того, необходимо тщательно доводить до должностных лиц, которые выполняют

надзорные и контрольные функции, информацию о специфике таких полномочий и отсутствие, как такового, влияния на деятельность предпринимателей.

Таким образом, мера административного наказания будет обсуждаться двумя должностными лицами, что поможет исключить «договоренности» между проверяющим и организацией.

Вместе с вышеуказанным следует отметить влияние института конфликта интересов и заинтересованности на должностных лиц. Так, направление информации в органы прокуратуры по уволенным государственным служащим и их следующим местам работы для проведения проверок согласно ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ (далее в тексте – Закон о противодействии коррупции) нередко не позволяет сделать заключение о том, у скольких действующих должностных лиц имеются личные связи и заинтересованность в трудоустройстве у проверенных организаций.

Подводя итог, следует отметить, что МЧС России и территориальным органам необходимо разрабатывать планы противодействия коррупции, таким образом, чтобы на первом месте обсуждались коррупционные риски, связанные с выполнением контрольных и надзорных полномочий. Кроме того, должны включаться вопросы защиты от ЧС, так как в указанной сфере возникают коррупционные факторы, которые в последующем негативно влияют на реализацию поставленных функций.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что² «правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения

¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 14.09.2019).

в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения...»¹.

Исполняя требование п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, необходимо, на наш взгляд, при проведении проверок прежде всего фокусировать внимание на деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Несмотря на указанное именно органами прокуратуры охватывается большой массив проверок в отношении юридических лиц, что не соотносится с требованиями п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Так, «дублирование функций органов контроля недопустимо при проведении «общенадзорных» прокурорских проверок, поскольку при подобных обстоятельствах прокуратура в ущерб имеющимся приоритетам растрчивает свой уникальный надзорный потенциал и небезграничные организационно-штатные ресурсы на необоснованное вторжение в сферу компетенции специально уполномоченных органов контроля (надзора), начинает конкурировать с ними за выполнение несвойственных ей задач»².

Также проведение подобных проверок органами прокуратуры и подмена функций контрольных органов связаны с достижением количественных показателей. Последние отражаются в отчетах по формам «Основные показатели работы прокурора»³ (далее в тексте – отчет по форме «ПМ») и «Надзор за

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10.10.2013 по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова. Информационно-тематическое собрание правовых позиций Конституционного суда РФ «борьба с коррупцией» по состоянию на февраль 2019 года.

² Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки : монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 58–59.

³ Отчет введен в действие приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2017 № 199 (ред. от 26.01.2022) «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Основные показатели работы прокурора» по форме ПМ» // СПС «Консультант Плюс».

исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹ (далее в тексте – отчет по форме «ОН»). Составление сборников и рейтингов после сдачи прокурорами отчетов приводит к сравнительному анализу деятельности территориальных прокуратур и постановки задач в последующем, направленных на повышение таких показателей. Вместо того, чтобы органы прокуратуры осуществляли проверки территориальных контрольных органов и их должностных лиц в случаях поступления жалоб, обращений или заданий, прокуроры ставят перед собой задачи привлечения специалистов из таких органов и самостоятельно проводят проверки на объектах, вынося по окончании представления об устранении нарушений, постановления об административной ответственности и иные меры прокурорского реагирования. Подобные действия приводят к подмене функций, возложенных на органы прокуратуры и контролирующие органы. Перед прокурором поставлена задача осуществлять надзор за деятельностью органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих полномочия в сфере защиты от ЧС.

Вместе с тем одной из мер по защите прав субъектов предпринимательской деятельности Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов назвал исключение из практики фактов подмены полномочий органов государственного контроля, муниципального контроля при проведении надзорных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства². В письме, адресованном прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, И.В. Краснов указал на пресечение незаконного вмешательства государственных органов в хозяйственную деятельность, в том числе в рамках уголовно-процессуального законодательства, законодательства об оперативно-розыскной деятельности и об административных правонарушениях³.

¹ Новая форма отчета введена в действие приказом Генерального прокурора от 21.02.2022 № 98 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и инструкции по его формированию. // СПС «Консультант Плюс».

² См.: Коршунова О.Н., Головкин И.И., Исламова Э.Р., Коряченко С.И., Кустов М.Н., Омелянович В.В., Плугарь Д.М., Тимошук К.И. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / под ред. Э.Р. Исламовой. 2-е изд., перераб. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. 287, [1] с. URL: https://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2023_03_04.pdf (дата обращения: 14.08.2023).

³ Письмо Генерального прокурора Российской Федерации Краснова И.В. от 24.03.2022 № 76/2-16-2022 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Пунктом 1 ст. 22 Закона о прокуратуре определено, что прокурор вправе требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. В то же время в 2017 г. в рассматриваемый закон были внесены изменения, согласно которым ст. 21 дополнена п. 13, которым определено, что к участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций¹.

Учитывая нововведения, А.Ю. Винокуров в своем исследовании поднимает вопрос о противоречии между двумя приведенными выше нормами и приходит к выводу о том, что «Закон № 27-ФЗ не создал коллизии между новой и старой нормами, которые подлежат применению, а разграничил основания для привлечения специалистов и применения их знаний в процессе надзорной деятельности»². В то же время Ю.А. Зюбанов отмечает, что «нововведения направлены на улучшение качества данной работы, повышение результативности, исключение формализма»³.

В юридической литературе поднимаются такие вопросы, как правомерность привлечения специалиста к проведению прокурором проверки, специалисты каких органов государственной власти могут привлекаться, каким документом закрепляется участие и как фиксируются выявленные нарушения при проведении проверочных мероприятий⁴.

Кроме того, вопрос правомерности привлечения специалиста для участия в проверке прокурора нашел отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П.

¹ Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

² Винокуров А.Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона // Административное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 16–23.

³ Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2018. С. 179.

⁴ См.: Винокуров А.Ю. Проведение прокурором проверки устранения нарушений законов (повторной проверки) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. С. 45; Казарина А.Х. Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вст. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации); Проверка прокурором исполнения законов : пособие / [под общ. Ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015; Беспалова Е.И. Использование специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Законность. 2016. № 7. С. 13–15; Ломовский В.Д. Прокурорская проверка исполнения законов : учеб. пособие. Тверь, 1993.

История прокурорского надзора говорит о том, что привлечение специалиста к проверке, осуществляемой прокурором, является средством выявления нарушений законодательства, выходящего за пределы знаний прокурора. Как правильно отмечено, «прокурор – правовед, специалист по законности, а не по качеству продукции, товаров или по бухгалтерским проводкам, порядку начисления налогов, штрафов, пени и т.п.»¹.

В настоящее время законодательство сформировано таким образом, что контролирующие органы в некоторой степени ограничены в полномочиях на проведение систематических проверок в отношении юридических и должностных лиц. Между тем стоит согласиться с мнением, что «особую озабоченность вызывают случаи явно необоснованной подмены прокурорами специально уполномоченных государственных органов вследствие формального отношения к выполнению служебного долга, погони за количественными показателями, желания компенсировать собственную бездеятельность в вопросах, действительно требующих прокурорского вмешательства»². Подмена органами прокуратуры органов исполнительной власти, в том числе в сфере защиты от ЧС, «обусловлена не столько дефектом законодательного регулирования, сколько отсутствием четких критериев оценки обоснованности проведения прокурорами надзорных проверок»³. Также Генпрокуратурой России подчеркнуто, что «чрезмерный рост из года в год выявляемых прокурорами нарушений законов объясняется в том числе подменой прокурорами функций контролирующих органов»⁴.

Стоит отметить ограничения, вызванные коронавирусной инфекцией. Так, с 18.03.2020 до 01.05.2020 на основании поручения Председателя

¹ Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вст. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 217 (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

² Проверка прокурором исполнения законов : пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 17.

³ Актуальные проблемы прокурорской деятельности: вопросы и ответы : сб. Вып. 3 / под ред. О.С. Капинус; Ген. Прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

⁴ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01.04.2013 № 11-18-13/Ил635-13 «О недостатках в организации надзорной и статистической деятельности органов прокуратуры» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина приостановлено назначение органами исполнительной власти проверок, проводимых в соответствии с Законом № 294-ФЗ; исключение составили те внеплановые проверки, основанием для которых стало причинение вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹.

В Постановлении Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»² установлено, что в 2020 году в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства проводятся внеплановые проверки по согласованию с органами прокуратуры в случае наличия фактов причинения вреда жизни, здоровью граждан или угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновения чрезвычайных ситуаций.

Также постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 24.07.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»³ предусмотрено, что в 2022–2024 г. не проводятся плановые контрольные мероприятия при осуществлении видов деятельности государственного и муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регламентируется Законом № 294-ФЗ, Законом № 248-ФЗ. Проведение проверок в указанный период допускается в исключительных случаях, среди которых «согласование с органами прокуратуры» «при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан», «при непосредственной угрозе обороне страны и

¹ С 01.04.2020 ст. 26.2 Закона № 294-ФЗ дополнена ч. 1.1, в соответствии с которой введен мораторий на проведение с указанной даты по 31.12.2020 проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением проверок, основаниями которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

² Собрание законодательства РФ. 2020 № 15 (часть IV). Ст. 2292.

³ Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

безопасности государства», «при непосредственной угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и(или) техногенного характера»¹ и др.

Между тем при направлении территориальными органами МЧС России материалов для согласования проверок в органы прокуратуры поднимается вопрос оценки критериев реальной угрозы причинения вреда населению и территориям. В настоящее время серьезной проблемой является отсутствие на законодательном уровне понятия «угроза причинения вреда населению и территориям».

В толковых словарях под «угрозой» даются такие понятия, как возможная опасность², возможность возникновения чего-либо³. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что угроза связана с возможностью возникновения какой-либо опасности, которая может нарушить привычный уклад жизнедеятельности.

Ввиду отсутствия нормативных критериев и вышеуказанного определения органы прокуратуры при проверке и согласовании материалов территориальным органом МЧС России не могут реально оценить факт наличия угрозы или гипотетических условий, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций на определенной территории.

Так, указывая в чем конкретно заключена угроза причинения вреда, определенные ее основания возникновения, территориальными органами МЧС России будет выполняться первоочередная задача - превентивность и обращение внимания на те органы и организации, которые склоны и предрасположены к совершению нарушения в обозначенной области.

Такая информация об угрозах может поступать путем обращений граждан, публикаций в средствах массовой информации, а также быть результатом детального анализа деятельности той или иной организации, расположенной на поднадзорной территории.

¹ Ограничения, установленные указанным постановлением, не распространяются на проведение государственного контроля в области использования атомной энергии.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 17-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1985. URL: <https://gufo.me/amp/dict/ozhegov/угроза>. (дата обращения: 25.04.2024)

³ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. URL: <https://www.efremova.info/word/ugroza.html>. (дата обращения: 25.04.2024).

Кроме того, отсутствие правового регулирования в названной части может способствовать при принятии должностными лицами соответствующих решений с коррупционной составляющей.

Указанный вывод диссертанта также подтверждается 94,9 % опрошенных должностных лиц территориальных органов МЧС России и 83,9 % работников органов прокуратуры, которыми отмечена необходимость внесения на законодательном уровне термина «угроза причинения вреда населению и территориям».

Учитывая изложенное, автором настоящего исследования предлагается внести изменения Закон № 248-ФЗ, обозначив термин «угроза причинения вреда населению и территориям», под которым следует понимать условия или наличие предполагаемых оснований, которые могут при возникновении чрезвычайной ситуации повлиять на быструю и безопасную эвакуацию людей в безопасную зону, равно как причинение вреда жизни и здоровью населения и нанесение ущерба территориям.

В связи с изложенным действие норм Законов № 248-ФЗ, № 294-ФЗ и ведомственных приказов, а также закреплением на законодательном уровне термина «угроза причинения вреда населению и территориям», на наш взгляд, территориальные органы МЧС России должны чаще обращаться с заявлениями в органы прокуратуры для согласования подобных проверок¹ на основании поступающих заявлений и обращений о нарушении законодательства о защите населения и территорий от ЧС, а органы прокуратуры – направлять в территориальные органы министерства требования о проведении проверок с указанием объектов также на основании поступивших обращений и контрольных заданий². При такой взаимосвязи территориальные органы МЧС России

¹ В соответствии с ч. 2.6 ст. 77 Закона № 131-ФЗ проверочные мероприятия, проводимые органами государственного контроля (надзора) в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, предварительному согласованию с органами прокуратуры не подлежат.

² Указанное полномочие закреплено в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, в котором определено, что прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона, проведения проверок по обращениям и материалам. Процедура реализации полномочий указана в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

по результатам проверок представляют материалы проверок в органы прокуратуры, и прокурор может оценить спектр принятых мер реагирования в отношении проверяемого объекта. Если, к примеру, проверка проведена некачественно, прокурор имеет право ставить вопрос об ответственности проводившего проверку лица.

Принятие подобных предупреждающих мер со стороны территориальных органов МЧС России при установлении угрозы наступления вреда населению и территориям, обеспечит меньшее количество возникающих чрезвычайных ситуаций, а также существенно снизит риск причинения ущерба.

В монографии «Теоретические и организационные основы прокурорского проверки» авторами предлагается дискуссионный вопрос о правомочности требования прокурора в случае необходимости проведения дополнительной или повторной проверки, а также принятия соответствующих мер реагирования¹.

В постановлении КС РФ отмечено, что «проведение в отношении организации проверочных мероприятий повторно (т.е. в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая квалификация, при отсутствии каких-либо новых или вновь открывшихся обстоятельств) приводило бы к необоснованному и чрезмерному стеснению деятельности организации, что несовместимо с конституционными принципами взаимоотношений институтов гражданского общества и публичной власти и противоречит целям прокурорского надзора, вытекающим из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»².

В связи с выводами, сделанными в названном постановлении, Законом № 27-ФЗ в 2017 г. внесены изменения в Закон о прокуратуре, который дополнен

¹ Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки : монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 65.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной».

п. 12 ст. 21. Так, в п. 12 указано, что проведение повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана оценка или должна была быть дана правовая оценка, допускается в следующих исключительных случаях: по новым или вновь открывшимся обстоятельствам; по истечении установленного ст. 24 настоящего закона срока устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

Вопрос правомерности проведения повторной прокурорской проверки широко освещен в работах А.Ю. Винокурова¹. Так, ученым делается вывод о том, что повторная проверка исполнения законов является безусловным приобретением, которое позволяет повысить эффективность надзорной деятельности, а равно и ответственность поднадзорных органов (организаций).

Между тем, на наш взгляд, стоит затронуть вопрос проведения повторной проверки прокурором после проведения проверки должностными лицами уполномоченных органов власти по требованию прокурора.

К примеру, в прокуратуру Центрального административного округа г. Москвы поступило коллективное обращение заявителей, проживающих на улице Остоженка, о том, что застройщик неправомерно возводит здание во дворе жилого дома, не имея к тому разрешительной документации. Кроме того, одна из проходных арок, являющаяся сервитутом, также застроена стеной, соответственно, проезд ограничен. Прокуратурой округа в рамках полномочий, представленных п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, в территориальный орган МЧС России направлено требование о проведении проверки соблюдения требований законов о пожарной безопасности. По результатам проверки в прокуратуру представлен материал проверки, в котором указывалось, что проезд пожарных автомобилей возможен через иные арки на территорию жилого дома, приложены соответствующие фотографии с подтверждением сделанных выводов. Однако коллективные обращения не прекратили поступать в прокуратуру с доводами о том, что требования пожарного законодательства нарушены.

¹ См. Винокуров А.Ю. Проведение прокурором проверки устранения нарушений законов (повторной проверки) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. С. 45.

Сотрудниками прокуратуры осуществлен самостоятельный выход на территорию дома, расположенного по улице Остоженка, и установлено, что арка застроена, автомобили легковые проехать не смогут, заезд автомобилей, а также пожарной техники с других арок – невозможен. Таким образом, прокуратурой округа самостоятельно приняты меры реагирования в отношении застройщика, нарушившего требования градостроительного и пожарного законодательства, а также в территориальный орган МЧС России направлено представление об устранении нарушений в отношении должностного лица, которым некачественно проведена проверка.

Данный пример указывает на то, что прокурорские полномочия служат реальному осуществлению проверочных мероприятий и выявлению нарушений.

Подобные примеры обосновывают право прокурора требовать от должностных лиц проведения повторной или дополнительной проверки в том случае, когда для этого есть основания.

Между тем не стоит упускать то, что «проверка исполнения законов как важнейшее надзорное средство органов прокуратуры не должна превращаться в самоцель, она призвана способствовать улучшению состояния законности. Поэтому в ходе проверочных действий следует не только фиксировать выявленные недостатки, но и непременно устанавливать причины их возникновения, чтобы предлагать пути эффективного устранения»¹.

При такого рода связи между органами повысится результативность работы органов прокуратуры, перед которыми поставлена задача осуществлять надзор за деятельностью должностных лиц уполномоченных органов.

Проведение проверок органами прокуратуры самостоятельно с привлечением специалистов должно быть сведено к минимуму и проводиться только в редких случаях², указывающих на то, что должностными лицами контролирующих органов проявляется необъективность к проверяемому объекту или принятые меры реагирования были неэффективны.

¹ Проверка прокурором исполнения законов : пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 4.

² URL: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения: 15.12.2022).

Так, в пособии для прокуроров указывается, что в каждом конкретном случае прокурору следует определить весомость оснований для проведения проверки силами прокуратуры (в том числе с привлечением специалистов иных государственных структур), а также целесообразность поручения такой проверки контролирующим органам¹.

В настоящее время органы прокуратуры, осуществляя надзор в области защиты от ЧС, наделены полномочиями по принятию соответствующих мер реагирования.

После проведения проверки в отношении коммерческого предприятия или индивидуального предпринимателя прокурор в соответствии с нормами Закона о прокуратуре имеет право внести представление об устранении нарушений, возбудить постановление об административном правонарушении, внести протест на противоречащий закону правовой акт, вынести при достаточных основаниях постановление в порядке ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации² (далее по тексту – УПК РФ), в порядке ст. 45 ГПК РФ ст. 52 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации³ (далее по тексту – АПК РФ), ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁴ (далее по тексту – КАС РФ), направить исковое заявление в интересах неопределенного круга лиц. Прокуроры в достаточной мере используют меры реагирования, отслеживая дальнейшее устранение выявленных нарушений законодательства.

Кроме того, у прокуроров имеются перечни объектов с массовым пребыванием людей, которые находятся на особом контроле из-за событий, произошедших в 2018 г. в г. Кемерово. По указанным объектам в постоянном режиме проверяются контрольно-наблюдательные дела, ведется переписка с юридическими лицами, обслуживающими эти объекты, анализируется состояние исполнения ранее принятых мер реагирования.

¹ Проверка прокурором исполнения законов : пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 16.

² Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Невозможно не согласиться с тезисом о том, что «прокуратура не должна и не может подменять другие государственно-правовые структуры по обеспечению законности, с одинаковой интенсивностью осуществлять надзор за исполнением всех законов, во всех сферах правовых отношений»¹. Однако, как справедливо указал А.Я. Мыцыков, органы прокуратуры нередко занимаются практически всем², и это обусловлено рядом причин. Несмотря на это повсеместное вмешательство органов прокуратуры во все области жизнедеятельности зачастую оправданно и эффективно, но в связи с тем, что законодатель ограничил полномочия контролирующих органов по проведению проверочных мероприятий.

Учитывая проблемы и причины формирования подобной прокурорской практики проведения проверок исполнения законов, в частности в сфере защиты от ЧС, на наш взгляд, в Законах № 294-ФЗ, № 248-ФЗ, которыми установлены ограничения на осуществление контролирующими органами надзорных предприятий, необходимо внести изменение в виде положений, отменяющих установленные ограничения относительно проверочных мероприятий, осуществляемых сотрудниками МЧС России³. Указанное изменение приведет к системному контролю и проведению проверок соблюдения требований пожарной безопасности в отношении юридических лиц, снимет таким образом большую нагрузку с органов прокуратуры, которые смогут реально осуществлять надзор за должностными лицами территориальных органов МЧС России и исполнением обязанностей.

С учетом изложенного прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС – это самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры; приоритетность этого направления заключается в обеспечении государственной и общественной безопасности⁴.

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3 изд., перераб. и доп.. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 33.

² Мыцыков А.Я. Надзор за исполнением законов: нужна ли процессуальная форма? // Законность и правопорядок. 2013. № 2. С. 13–17.

³ Докладная записка прокурора города Москвы первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации за 2018 г. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

⁴ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400.

Прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС не имеет очерченных пределов, характеризуется объемлющим характером, что позволяет функциям и задачам указанного направления, поставленным перед прокурором, переходить из одной формы в другую, таким образом, прокурорская деятельность реализуется через разные полномочия. Так, в рамках надзора в сфере защиты от ЧС прокурор осуществляет надзорную функцию в отношении органов исполнительной власти, наделенных законодателем полномочиями в данной сфере, а может при наличии к тому оснований самостоятельно проводить проверочные мероприятия, которые направлены на выявление нарушений требований законодательства в деятельности хозяйствующих субъектов. Из этого автором выведено заключение о том, что надзор в данной сфере обладает смежными направлениями, перед которыми поставлена общая задача по обеспечению защиты от ЧС.

Самостоятельность направления обусловлена рядом таких факторов, как:

- специфика предмета надзора, поднадзорных объектов и пределов прокурорского надзора;
- особенность нормативного правового регулирования в указанной сфере;
- характер нарушений в сфере защиты от ЧС, совершаемых поднадзорными объектами.

Под предметом прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС понимается:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и положений законов, регулирующих отношения, связанные с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, органами исполнительной власти и местного самоуправления, организациями и их должностными лицами;
- соответствие правовых актов положениям Конституции Российской Федерации, федеральным законам, регулирующим область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- соблюдение прав субъектов хозяйствования при осуществлении государственного и муниципального контроля за стороны уполномоченных органов власти.

2.2. Цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Рассматривая вопрос о целях и задачах надзора за исполнением законов в части защиты от ЧС, следует учитывать, что в целом таковые категории «отражают содержательную сторону той или иной деятельности, принципы ее осуществления, включая форму организации, что подтверждается результатами семантического анализа указанных категорий»¹.

В теории прокурорского надзора цели рассматриваются как достижение результатов, которые выражены в повышении эффективности прокурорского надзора по направлениям деятельности и, как следствие, в улучшении состояния законности.

Законом о прокуратуре определены следующие цели органов прокуратуры (п. 2 ст. 1)²:

- обеспечение верховенства закона;
- обеспечение единства и укрепления законности;
- обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства³.

Достижение перечисленных целей и определенных результатов требует постановки перед прокурорами определенных задач.

Так, ученый В.Г. Бессарабов под «задачами прокурорского надзора» понимает государственно-правовое назначение и место прокуратуры в правоохранительной системе нашего государства⁴. Задачи разделяются на общие

¹ Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 38.

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февр.

³ Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум / под науч. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство «Экзамен», 2003. С. 20.

⁴ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор : учебник. М.: ТК Велби : Изд-во Проспект, 2008. С. 7.

и специальные¹. А.Ю. Винокуровым указано, что задачи «с точки зрения степени влияния на конечный результат могут быть более или менее важными, первоочередными и не первоочередными. Следует иметь в виду, что задачи органов прокуратуры конкретизируются применительно к каждому периоду времени в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации и других нижестоящих прокуроров, как то: заместителей Генерального прокурора России и прокуроров (заместителей прокуроров) субъектов Российской Федерации»².

Подводя черту, представляется целесообразным обозначить в качестве ключевых задач, стоящих перед прокуратурой, следующие:

- выявление нарушений законов, размера причиненного ущерба и обстоятельств (причин и условий), этому способствующих;
- установление лиц, виновных в нарушении законов и попустительствующих им;
- принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений, привлечению нарушителей к установленной законом ответственности;
- восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства³.

Ближайшие задачи надзора определяются конкретной надзорной ситуацией в соответствии с требованиями, изложенными в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров⁴. Основное место занимают приказы ГП РФ № 195, от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере»⁵ (далее по тексту – приказ ГП РФ № 198); указания

¹ Классификация задач представлена Винокуровым Ю.Е. в учебнике «Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум», Бессарабовым В.Г. в учебнике «Прокурорский надзор».

² Винокуров А.Ю. Избранные статьи: в 3 т. Т. 1. М., 2017. С. 260.

³ Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. Ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 17. URL: <https://agprf.org/nii/2015/2015-03.rtf#1> (дата обращения: 15.03.2022).

⁴ Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 40.

⁵ Законность. 2021. № 6.

Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2014 № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования»¹ (далее по тексту – указание ГП РФ № 307/36); от 04.08.2021 № 432/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере лесопользования»² (далее по тексту – указание ГП РФ № 432/7); от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³ (далее по тексту – приказ ГП РФ № 321).

В приказе ГП РФ № 195 предусмотрено, что прокурорам в целях совершенствования надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, приведения его в соответствие с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями надлежит в полной мере использовать предоставленные федеральным и региональным законодательством полномочия для укрепления правовых основ российской государственности, обеспечения верховенства закона и единства законности⁴.

Одновременно перед прокурорами поставлена задача с учетом экологической обстановки в каждом регионе наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов⁵, что напрямую связано с осуществлением надзора в сфере защиты от ЧС (п. 9 приказа ГП РФ № 195).

¹ Законность. 2014. № 11.

² СПС «Консультант Плюс».

³ СПС «Консультант Плюс».

⁴ Коршунова О.Н., Никитин Е.Л., Головки И.И. и др. Правовые основы прокурорской деятельности: хрестоматия. Ч. 3 / под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. Текст : электронный. URL: https://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2022_03_06.pdf (дата обращения: 15.03.2022).

⁵ См. также: Шерстенева Е.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов : дис. ... канд. юрид. наук. М. 2014; Коршунова О.Н., Никитин Е.Л., Головки И.И. и др. Правовые основы прокурорской деятельности: хрестоматия. Ч. 3 / под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022.; Текст : электронный. URL: https://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2022_03_06.pdf (дата обращения: 15.03.2022).

Непосредственно в сфере защиты от ЧС перед органами прокуратуры в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуроров субъектов Российской Федерации поставлены такие цели, как обеспечение законности, защита прав граждан в социальной и экономической сферах, обеспечение надлежащей организации за исполнением законодательства об охране окружающей среды и природопользования, экологического законодательства в части охраны лесов от пожаров.

Указанные цели реализуются прокурорами посредством выполнения таких задач в сфере защиты от ЧС, как:

- осуществление мониторинга информации о нарушениях на поднадзорной территории в сфере защиты от ЧС и применение превентивных мер, направленных на недопущение нарушений федерального законодательства и законодательства субъектов РФ;
- выявление нарушений в сфере защиты от ЧС, причин и условий, способствовавших этим нарушениям;
- установление в ходе проведения проверки совершивших нарушение закона виновных лиц;
- принятие мер прокурорского реагирования, направленных на пресечение нарушений в сфере защиты от ЧС, а также восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства;
- совершенствование законодательной базы в области защиты от ЧС;
- побуждение органов исполнительной власти и местного самоуправления к исполнению своих полномочий;
- предупреждение нарушений законов в области защиты от ЧС.

Таким образом, при исполнении указанных задач прокурор будет способствовать достижению целей, закрепленных в вышеперечисленных организационно-распорядительных документах.

Приоритетность направлений надзорной деятельности в целом вытекает из норм федеральных и региональных законов, складывающейся обстановки в стране

в общем и на поднадзорной территории, в частности. В разное время перед органами прокуратуры выделялись различные приоритетные направления. В настоящее время органы прокуратуры уделяют повышенное внимание осуществлению надзорной деятельности в области экономики, экологической безопасности, защиты прав и свобод населения.

Т.А. Ашурбеков полагает, что теоретическая разработка приоритетов организации и деятельности прокурорской системы в современных условиях является настоятельной необходимостью¹. Такое понимание связано с тем, что «у теории приоритетов многоаспектное научное и практическое значение, фактически она лежит в основе организации и планирования, программирования работы в органах прокуратуры на всех уровнях»².

В теории приоритетов деятельности органов прокуратуры важнейшим компонентом являются индикаторы приоритетов, под которыми понимаются «социальные, экономические, политические, иные явления, процессы, даже отдельные события, которые по своей природе, значимости и степени актуальности воздействуют на характер принимаемых решений органами исполнительной, а зачастую и законодательной власти, на поведение отдельных лиц, социальных групп, населения конкретного региона, населенного пункта или страны в целом, уровень и интенсивность проявления угроз национальной безопасности»³.

Таким образом, приоритеты направлений прокурорского надзора определяются состоянием законности и правопорядка, неблагоприятными тенденциями, изменениями в конкретный промежуток времени на территории России. Нельзя не согласиться с тем, что «стратегическим субъектом в сфере приоритизации направлений деятельности является Генеральная прокуратура Российской Федерации. Она обладает достаточной полнотой информации о состоянии преступности и законности в стране в целом, в отдельных регионах и секторах экономики и социальной жизни, об их особенностях в различных

¹ Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 307–404.

² Капинус О.С. Прокуратура в системе национальной безопасности России. 2015. С. 356.

³ Там же. С. 359.

регионах, тенденциях и закономерностях развития, о системе факторов, детерминирующих эти процессы, о степени адекватности усилий органов прокуратуры и всей правоохранительной системы по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями»¹.

В приказе ГП РФ № 195 прокуроры ориентированы рассматривать в качестве основных направлений надзорной деятельности надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений².

Повлекшие человеческие жертвы и ущерб события 2010 г., возникшие в связи с периодом, вызванным аномально высокой температурой и неподготовленностью уполномоченных органов, способствовали изданию в феврале 2011 г. приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий»³. В данном документе главный акцент был сделан на принимаемых мерах в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера (например, пожары, наводнения, засухи), а также установлен перечень надзорных мероприятий, который можно разделить на три направления:

– надзор за исполнением законодательства органами государственной власти, военного управления и органами местного самоуправления в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций;

– надзор за исполнением законодательства указанными органами в сфере ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;

¹ Там же. С. 361.

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ред. от 21.12.2022).

³ СПС «Консультант Плюс». Документ утратил силу в связи с изданием приказа Генпрокуратуры России от 26.04.2024 № 321.

– надзор за соблюдением прав и законных интересов граждан, включая пострадавших вследствие чрезвычайных ситуаций¹.

При этом в указанном приказе не были затронуты вопросы надзора за исполнением законодательства на опасных производственных объектах, о безопасности гидротехнических сооружений, противодействия коррупции.

На смену названному организационно-распорядительному документу в 2024 г. принят приказ ГП РФ № 321.

В новом приказе отражены современные положения и новые вопросы, на которые прокурорам следует обращать внимание. При этом, сохранены основные направления осуществления надзорных мероприятий, среди которых:

- превентивные меры (анализ информации о потенциально опасных объектах, создающих угрозу возникновения чрезвычайной ситуации);
- меры в части исполнения законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- меры, принимаемые вследствие произошедших чрезвычайных ситуаций.

Выделяя в приказе вышеуказанные направления осуществления надзорных мероприятий, Генпрокуратура России таким образом условно обозначила пределы надзора за исполнением законодательства по защите от ЧС.

Первым направлением можно, на наш взгляд, считать выполнение превентивных мер, нацеленных на предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций. Перед прокурорами поставлены такие задачи, как устанавливать, приняты ли органами государственной власти и органами местного самоуправления нормативные правовые акты в указанной области, а также соответствующие целевые программы и планы мероприятий в области защиты от ЧС, в каком объеме профинансированы мероприятия, предусмотренные ими; выяснять наличие постоянно действующих органов управления при органах местного самоуправления, специально уполномоченных на решение задач по защите от ЧС, мониторинг их функционала; проводить на систематической основе

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий» // СПС «Консультант Плюс».

проверочные мероприятия в отношении указанных органов на предмет выявления нарушений требований законов о пожарной безопасности и принятии мер реагирования, направленных на реальное устранение выявленных нарушений; проводить проверочные мероприятия с привлечением контролирующих органов исполнения законодательства в части обеспечения безопасности опасных производственных, научных, военных и иных объектов, расположенных в лесах.

Превентивные меры, принимаемые прокурорами на местах на постоянной основе в виде осуществления проверочных и надзорных мероприятий и принятия действующих мер реагирования, могут способствовать снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций, вызванных неосторожностью. Как указано В.П. Рябцевым, «установление причин и условий (обстоятельств), способствующих совершению правонарушений, и принятие мер к их устранению и предупреждению»¹ необходимо внести в предмет прокурорского надзора, так как такие меры побуждают к выяснению причин, являющихся основанием для совершения правонарушений. Принимаемые меры реагирования прокурорами должны носить принципиальный характер, направленный на полное и реальное устранение выявленных нарушений.

А.Ю. Винокуровым подчеркнуто, что «органы прокуратуры мало что могут сделать в области охраны окружающей природной среды, если в полную меру не заработают природоохранные органы»². Соглашаясь с этим, следует, однако, отметить, что прокурор и в сфере охраны природной среды, и в области защиты от ЧС не сможет сделать многого, если территориальные органы МЧС России не будут должным образом исполнять свои полномочия в рассматриваемой сфере.

При этом «необходимо учитывать, что органы прокуратуры осуществляют надзор только за исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов. Предмет профилактики значительно шире и может включать не

¹ Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3.

² Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 134.

только ненадлежащее исполнением законов, но и организационные, экономические, социальные факторы, способствующие преступлениям...»¹.

Вторым направлением надзорных мероприятий можно считать выполнение полномочий прокурорами в условиях, когда чрезвычайная ситуация уже имеет место. Защита от ЧС – это комплекс мероприятий защиты, активных действий населения в условиях воздействия на него поражающих факторов источников чрезвычайных ситуаций². В Законе № 68-ФЗ установлен принцип заблаговременности (превентивности) проведения мероприятий защиты, который органы государственной исполнительной власти всех уровней и руководители хозяйствующих объектов должны реализовывать. Принцип заблаговременности проведения мероприятий защиты предполагает прогнозирование чрезвычайных ситуаций и профилактику возникновения источников последних. Так, некоторые аварии с вероятностью можно спрогнозировать путем анализа причин и условий, им способствующих, и принять меры к недопущению возникновения таковых. А при профилактике возникновения чрезвычайных ситуаций территориальными органами МЧС России могут проводиться заблаговременные мероприятия по недопущению и устранению причин и предпосылок возникновения чрезвычайных ситуаций антропогенного происхождения, а также по ограничению ущерба от них³. Учитывая изложенное, перед МЧС России поставлены задачи прежде всего предупреждать чрезвычайные ситуации и проводить мероприятия, направленные на предотвращение таких ситуаций.

Выделяются следующие функции, возложенные на органы прокуратуры: установление взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с целью получения информации о возникновении чрезвычайных ситуаций, числе пострадавших, масштабе причиненного ущерба, комплексе принимаемых мер по предупреждению и

¹ Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. №7

² Ютрушкин В.И. Чрезвычайные ситуации: защита населения и территорий: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2017. С. 35.

³ Там же. С. 193.

ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий¹; обеспечение надзора за деятельностью должностных лиц указанных органов по своевременному выполнению возложенных на них функций и полномочий².

При непосредственном наступлении чрезвычайной ситуации, повлекшей человеческие жертвы и материальный ущерб, прокурор должен прежде всего получить от уполномоченных органов максимально точные сведения и информацию о случившемся, об основаниях возникновения чрезвычайной ситуации, ее масштабе, а также о численности пострадавших.

Полученная информация даст прокурору возможность максимально эффективно реализовать свои надзорные полномочия, установить и привлечь к ответственности виновных в возникновении чрезвычайной ситуации лиц. Проводя проверку, прокурор в территориальных отделах федеральных органов исполнительной власти вправе запросить контрольно-наблюдательное дело в отношении объекта, на котором произошла чрезвычайная ситуация, и установить, как должностными лицами осуществлялись контрольные функции.

Сама по себе «общенадзорная» проверка «не должна превращаться в самоцель, она призвана способствовать улучшению состояния законности. Поэтому в ходе проверочных действий следует не только фиксировать выявленные недостатки, но и непременно устанавливать причины их возникновения, чтобы предлагать пути эффективного устранения. Профессиональное служение прокурора закону требует также ограждения проверяемых от злоупотреблений со стороны других органов контроля (надзора)»³.

Третье направление представляет собой применение мер реагирования, направленных на соблюдение прав и законных интересов граждан, пострадавших вследствие чрезвычайных ситуаций. Перед прокурорами поставлены такие задачи,

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «Консультант Плюс».

² Там же.

³ Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 42. URL: <https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/NMM/2016/Монография.%20Теоретические%20и%20организационные%20основы%20прокурорской%20проверки.pdf#1> (дата обращения: 15.05.2022).

как мониторинг исполнения требований закона при оказании медицинской помощи пострадавшим в результате опасных природных явлений, стихийных и иных бедствий, их жилищного и бытового обустройства, оказания гуманитарной и материальной помощи; проверка соблюдения конституционных гарантий, оказываемых государственными органами и учреждениями; проведение проверок исполнения законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных, в том числе в виде субвенций и субсидий, на противопожарные мероприятий, а также средств, выделяемых на оказание помощи пострадавшим; принятие при проведении проверок всех мер прокурорского реагирования, которые направлены на реальное устранение выявленных нарушений, в том числе активно использовать право на обращение в судебные органы с исковыми заявлениями в порядке п. 1 ст. 45 ГПК РФ в защиту прав и законных интересов граждан и неопределенного круга лиц¹. В том числе при осуществлении надзорных мероприятий прокуроры должны не подменять контролирующие органы, органы государственной власти, военного управления, органы местного самоуправления, на которые возложена обязанность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, реализации прав и законных интересов граждан².

Указанное направление непосредственно определяет пределы принятия мер прокурорского реагирования при установлении нарушений законодательства при наступлении чрезвычайных ситуаций. Недопустима подмена контролирующих органов, на которые возложены обязанности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Подводя итог, можно сказать, что прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС является самостоятельным направлением деятельности прокурора, приоритетной задачей для которого становится проведение превентивных мер по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций в отношении

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «Консультант Плюс».

² Там же.

должностных лиц территориальных МЧС России и руководителей хозяйствующих объектов экономики.

Прокурорский надзор за исполнением законов о защите населения и территорий таким образом включает в себя такие направления, как:

- надзор за исполнением законодательства органами власти и местного самоуправления в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций;
- надзор за исполнением законодательства названными органами при ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;
- надзор за соблюдением прав и законных интересов граждан, включая пострадавших вследствие чрезвычайных ситуаций.

В свою очередь, предупреждение чрезвычайных ситуаций и их прогнозирование может способствовать стабильной обстановке на поднадзорной территории, о чем, в частности, свидетельствуют статистические данные. Так, в 2022 г. произошло 242 чрезвычайных ситуаций, этот показатель на 37 % меньше, к примеру, чем было в 2021 г. (произошло 386 чрезвычайных ситуаций). Также в Государственном докладе МЧС России отмечается, что благодаря деятельности РСЧС сокращается число аварий, пожаров и других нештатных ситуаций¹. Вместе с тем в 2023 году произошел прирост случившихся чрезвычайных ситуаций – 305, из которых 60 % – техногенного характера, 40 % – природного характера.

С учетом динамики случившихся чрезвычайных ситуаций прокурорам стоит продолжать осуществлять систематические проверочные мероприятия в отношении должностных лиц МЧС России и руководителей хозяйствующих субъектов экономики и пресекать нарушения федерального и регионального законодательства, а также добиваться устранения выявленных нарушений и привлечения лиц к дисциплинарной, административной ответственности, в том числе направлять материалы проверок в правоохранительные органы для рассмотрения вопроса об уголовном преследовании. Осуществляя надзор за исполнением законов по защите от ЧС, органам прокуратуры необходимо

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2022 году». URL: <https://www.mchs.ru>.

исключить подмену функций контролирующих органов и направить все внимание на осуществление полномочий непосредственно такими органами.

ГЛАВА 3. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

3.1. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Исследуя вопрос организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в первую очередь, стоит разобраться, что непосредственно входит и понимается под самой организацией надзора.

Так, в юридической науке существуют различные точки зрения на касательно соотношения таких понятий, как «управление» и «организация». Некоторые считают, что управление входит в понятие организация, другие – что управление и организация термины, носящие одинаковый смысл.

Исследователями прокурорского надзора сделан акцент на то, что организация, как понятие, шире, чем управление, ... «применительно к органам прокуратуры более предпочтительной представляется точка зрения..., согласно которой управление как процесс регулирования организационных отношений является элементом организации работы в органах прокуратуры»¹.

Также стоит согласиться с мнением С.Н. Будая, который говорит о том, что «организация выступает платформой, основой для активных действий, управления. Любая целенаправленная коллективная деятельность нуждается в управлении и таком важном ее проявлении, как организационный момент»².

Организация деятельности в органах прокуратуры – это основополагающее условие функционирования структуры. Под ней в органах прокуратуры понимается комплекс взаимосвязанных между собой действий, которые

¹ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. Образование, 2006. С. 76.

² См. Организация и управление в органах прокуратуры: сб. учеб.-методич. Материалов. Вып. 2 / [Э.Э. Агаронова и др.; под общ. ред. Э.Б. Хатова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 264 с.

направлены на оптимизацию функционирования системы прокуратуры в плане реализации ее целей и задач¹.

Таким образом, организация надзора представляет собой не только какие конкретно действия выполняются, но и в первую очередь, кем они производятся. При этом, как отмечает А.Ф. Смирнов «...упорядоченность и объединение органов и подразделений прокуратуры в организационное единство происходят посредством распределения функций, полномочий, управления взаимоотношений между элементами структуры. Поэтому функции, полномочия, взаимоотношения представляют собой взаимосвязи элементов структуры, основным содержанием которых является их взаимодействие»².

Так, на каждом звеньевом уровне органов прокуратуры за определенным подразделением и должностными лицами закреплено осуществление того или иного направления прокурорского надзора. В частности, на уровне районной прокуратуры за разными помощниками прокурора, как правило, закреплены надзор за исполнением законов о пожарной безопасности, надзор за исполнением законов на объектах гражданской обороны, надзор за деятельностью органов власти, уполномоченных на выполнение функций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (территориальные органы МЧС России, органы исполнительной власти субъектов, такие как, например, Департамент ГОЧСиПБ Правительства Москвы и др.), надзор за исполнением законодательства о противодействии терроризму и экстремизму и др. На уровне прокуратур субъектов Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционируют отдельные подразделения, которые занимаются названными вопросами. Как правило (за исключением вопросов противодействия терроризму и экстремизму) указанные направления надзора отнесены к ведению управления по надзору за исполнением федерального законодательства.

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 44.

² Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2004. С. 16.

Несмотря на то, что прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций представляет собой самостоятельное направление и носит всеобъемлющий характер, отдельного подразделения, которое бы занималось обозначенными вопросами до настоящего времени не выделено. При этом возникает вопрос: а имеется ли в том необходимость? Так ли важно под каждое направление прокурорского надзора выделять отдельное подразделение, которое бы занималось обозначенными вопросами?

В современных условиях на каждом звеньевом уровне органа прокуратуры должностные лица выполняют существенный объем работы. С каждым годом задачи, поставленные перед прокурором, масштабируются, появляются новые направления деятельности с учетом изменения жизненных реалий, совершенствования законодательной базы. Вместе с тем, большая часть нагрузки ложится на работников прокуратур районного звена. Именно районной прокуратурой проводится основной массив проверочных мероприятий, рассмотрение обращений граждан и коммерческих организаций о нарушении их прав. Нельзя не согласиться с тем, что «... именно результаты деятельности, в первую очередь, прокуратур районного звена определяют уровень доверия общества к прокуратуре и ее реальный вклад в обеспечение верховенства закона, укрепления законности и правопорядка, защиты прав и законных интересов гражданина, государства и общества»¹. Кроме того, Генеральным прокурором Российской Федерации определено, что при ведении организационно-штатной работы необходимо обеспечивать единый подход к формированию структуры и установлению должностей, а также укреплять основное звено системы органов прокуратуры – прокуратуры районного уровня с сохранением оптимального баланса между их штатной численностью и численностью вышестоящих прокуратур².

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд. М.: Юрайт. 2014. С. 66.

² См. Приказ Генпрокуратуры России от 03.07.2013 № 261 (ред. от 09.08.2023) «О порядке реализации организационно-штатных полномочий в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Автор приходит к мнению, что невозможно под каждое направление деятельности выделить отдельное подразделение, которое будет заниматься исключительно одним вопросом. Органы прокуратуры функционируют на принципе взаимосвязи и зависимости, как внутри отдельно взятой прокуратуры, так и во внешнем периметре между собой. Однако при распределении обязанностей, в первую очередь, на уровне районной прокуратуры, необходимо обратить внимание на слияние всех вопросов, входящих в надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и отнесение к компетенции одного должностного лица – прокурорского работника.

При организации надзора, по мнению автора, большее внимание, необходимо уделить не наличию структурного подразделения, в компетенцию которого входит осуществление надзора, а грамотному построению работы на данном направлении, благоприятным результатом которого, является значительное снижение нарушений на поднадзорной территории, и как следствие, уменьшенный риск возникновения различного рода чрезвычайных ситуаций.

Так, для органов прокуратуры организация работы имеет важное значение. В.Г. Бессарабов отмечает, что «необходимость обеспечения эффективности и результативности надзорной деятельности требует четкой организации работы»¹.

Большой вклад в развитие теоретических знаний об организации работы органов прокуратуры внесли такие ученые, как, В.Г. Бессарабов, О.В. Коршунова, Ф.М. Кобзырев, А.Ф. Смирнов.

В теории прокурорского надзора также существует понятие «содержание управления», то есть «волевое воздействие вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров на нижестоящих прокурорских работников с целью достижения надлежащего выполнения задач, возложенных на них действующими законами»².

Организация работы включает в себя следующие элементы: анализ состояния законности, определение приоритетных направлений прокурорской деятельности, распределение обязанностей между прокурорскими работниками,

¹ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби : Изд-во Проспект, 2008. С. 199.

² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 44.

планирование и прогнозирование работы, работа с кадрами, организация их труда, оценка, мотивация их деятельности, организация взаимодействия и координации деятельности структурных единиц, руководство, принятие и реализация управленческих решений, контроль и проверка исполнения поручений¹.

В настоящей диссертационной работе автор уделяет внимание важным элементам прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС: анализ состояния законности, прогнозирование и планирование работы. Иные элементы структуры организации работы представляют собой общую категорию, относящуюся к прокурорскому надзору в целом.

Результативность осуществления прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС зависит от специальных знаний в указанной области, тактики и методики проведения проверочных мероприятий. Так, одним из основных вопросов в организации работы является установление взаимоотношений между органами прокуратуры и органами власти на предмет обмена информации, определения целей и задач их деятельности, полномочий, компетенции, создание необходимых условий эффективного функционирования и обеспечение правильного внутреннего и внешнего взаимодействия².

Эффективность прокурорского надзора и организация работы в первую очередь продиктованы проведением анализа состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории. Между тем специфика такого направления, как защита от ЧС, указывает на отсутствие раскрытия организации работы в данной области в научной литературе.

В теории прокурорского надзора выделены следующие основные принципы организации работы в органах прокуратуры:

- предметный принцип;
- зональный принцип;
- смешанный принцип.

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 45.

² Там же. С 45.

Предметный принцип – это основные и приоритетные направления деятельности органов прокуратуры и сферы общественных отношений, на которые делается акцент сообразно экономической, политической, социальной обстановке в стране в целом или в субъекте РФ.

При предметном разделении организация работы в органах прокуратуры основана в первую очередь на принятии управленческих решений руководителей структурных подразделений, исполнении указаний и приказов в сфере защиты от ЧС. Так, в приказах Генерального прокурора России указано, что организация работы должна складываться по результатам проведенного мониторинга и анализа причин, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера¹. Нельзя не согласиться с тем, как указывал А.Ф. Смирнов «...ни один прокурорский работник не сомневается в том, что результативность деятельности в решающей степени зависит от организации информационно-аналитической работы»².

Анализ состояния законности и проведение информационно-аналитической работы заключается в сборе сведений об объектах, расположенных на поднадзорной территории, выявленных ранее нарушениях, поднадзорных органах исполнительной власти и их деятельности, накоплении указанных данных, а также подготовке выводов и предложений по оптимизации работы по направлению деятельности. Кроме того, при определении состояния законности предлагается оценить не только показатели статистической отчетности, а также:

- соответствие мер прокурорского реагирования характеру выявленных нарушений законов;
- результативность мер прокурорского реагирования³.

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «Консультант Плюс».; указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 04.08.2021 № 432/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере лесопользования».

² Смирнов А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис. ...докт. юрид. наук. М., 1997. С. 77.

³ Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С. 323; Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014.

Сведения об объектах накапливаются в отдельных номенклатурных делах работника, ответственного за направление прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС. При накоплении материалов номенклатурного дела по направлению деятельности работник органа прокуратуры по средствам оценки и анализа может сделать вывод о наиболее распространенных нарушениях, о юридических лицах и органах власти, совершающих их. Также следует проследить динамику изменения ситуации на поднадзорной территории по отчетности и сравнить с аналогичным периодом прошлого периода.

Необходимую информацию и отчетность органов власти и местного самоуправления можно получить посредством сети «Интернет» и открытых источников средств массовой информации, направлением соответствующих запросов, а также рассмотрением обращений населения и хозяйствующих субъектов, содержащих информацию о возможных нарушениях в области защиты от ЧС.

Между тем имеется проблема получения сведений из сети «Интернет» и источников средств массовой информации, заключающаяся в том, что, как правило, в органах прокуратуры районного, окружного звена имеется один персональный компьютер с доступом в Интернет, не обеспечивающий должным образом организацию работы всего штата структурного подразделения. Кроме того, на интернет-сайтах органов власти не всегда размещена актуальная информация, касающаяся вопросов защиты от ЧС. К примеру, на сайтах территориальных отделов противопожарной службы в г. Москве размещены лишь сведения о руководящем составе и проведении правового просвещения. Таким образом, органы прокуратуры при организации работы по данному направлению чаще всего направляют соответствующие запросы на представление сведений или документов в органы государственной власти, юридическим лицам, общественным объединениям.

С учетом сказанного прокуроры при организации работы должны принимать соответствующие меры во исполнение требований Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации

о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹ (далее по тексту – Закон № 8-ФЗ).

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации»² отмечено, что прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур необходимо ежедневно проводить мониторинг ведущих средств массовой информации субъекта Российской Федерации для анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования³.

Изучение средств массовой информации способствует оперативному получению прокурором необходимой информации о состоянии законности на территории, поднадзорной ему.

Помимо изучения доступных средств массовой информации, с учетом развития информационных технологий, прокурор может получить сведения о нарушениях или случившейся чрезвычайной ситуации из кроссплатформенных мессенджеров, позволяющих стремительно размещать информацию в режиме реального времени о случившемся с прикреплением медиафайлов⁴.

Кроме того, органами власти, наделенными полномочиями в сфере защиты от ЧС, на сайтах в сети «Интернет» на постоянной основе размещаются отчеты об их деятельности. К примеру, МЧС России принят приказ от 18.12.2017 № 576 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности надзорных органов МЧС России»⁵, и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.04.1995 № 444 (ред. от 17.08.2019) «О подготовке ежегодного государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

² СПС «Консультант Плюс».

³ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 мая 2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» // СПС «Консультант Плюс».

⁴ Одним из таких кроссплатформенных мессенджеров является Telegram, позволяющий зарегистрированному пользователю получать информацию в режиме реального времени от публичных каналов, размещающих определенные сведения и новости.

⁵ СПС «Консультант Плюс».

природного и техногенного характера»¹ министерством на сайте ежегодно размещаются итоги деятельности ведомства, а также оперативная информация о случившихся происшествиях по всей территории России. Кроме того, на сайте МЧС России ежедневно размещается полная информация об оперативном прогнозе погоды и вероятности возникновения в том или ином регионе России происшествий, связанных с нарушением систем жизнеобеспечения населения, затруднением движения транспорта, выявления термических аномалий, единичных очагов природных пожаров и рисков активизации экзогенно-динамических процессов в горных и предгорных районах².

Также имеются такие информационные системы и банки данных, как Федеральный банк данных «Пожары», федеральная государственная информационная система «Информационно-аналитическая система в области ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий», автоматизированная информационная система стратегического прогнозирования в области защиты от ЧС для пилотного региона России для формирования нового облика сил и средств чрезвычайных ситуаций (ЭПО «Риск-прогноз»)³. Сведения о происшествиях загружаются в базы данных ежемесячно или ежедневно, и доступ к ним имеют все граждане, юридически лица, а также органы прокуратуры.

Развитие информационных систем и баз данных позволяет прокурорам, осуществляющим надзор в области защиты от ЧС, оперативно получать необходимую информацию о произошедшем на поднадзорной территории.

Кроме получения информации из открытых источников прокурор вправе направить соответствующий запрос на представление сведений в органы власти или хозяйствующим субъектам. Документы и соответствующие материалы представляются прокурору на безвозмездной основе в срок, установленный законом.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 20. Ст. 1800.

² URL: https://www.mchs.gov.ru/operationalpage/Ezhednevniy_operativnij_prognoz/item/34197610/ (дата обращения: 17.09.2020).

³ См.: Органы государственной власти и местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Москва : ИД «Юриспруденция», 2014. 280 с.

Между тем следует отметить, что в соответствии с п. 2.³ ст. 6 Закона о прокуратуре прокурор не вправе требовать у органа или организации информацию и документы, которые ранее передавались в органы прокуратуры в связи с проведением проверки либо которые официально опубликованы в средствах массовой информации или размещены на официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹.

Таким образом, для получения оперативной информации органам государственной власти и организациям нужно исполнять требования Закона № 8-ФЗ и размещать сведения в открытом доступе. В свою очередь сотрудники органов прокуратуры должны осуществлять ежедневный мониторинг по направлениям деятельности, для чего их надлежит обеспечить оргтехникой с индивидуальным доступом в сеть «Интернет».

Источниками информации о нарушениях в области защиты от ЧС часто становятся обращения и заявления граждан и юридических лиц. В органы прокуратуры ежегодно поступают сотни тысяч обращений, содержащих информацию о различных нарушениях. При рассмотрении обращений работник прокуратуры оценивает доводы заявителя и, если есть достаточные основания, назначает проверку либо запрашивает сведения из поднадзорных органов государственной власти.

Немаловажным фактором в организации работы по направлению в сфере защиты от ЧС является информирование органов прокуратуры органами исполнительной власти о наличии нарушений со стороны юридических лиц, о сложившейся обстановке на поднадзорной территории, направлении соответствующих сводок, результатах проведенных проверок в данной области.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре проверка проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором в случае, если эти

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февр.

сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки¹.

Таким образом, прокурор, получив соответствующую информацию о нарушении на поднадзорной территории, вправе провести проверку соблюдения требований федерального законодательства, результатом которой при наличии оснований станут меры прокурорского реагирования.

Если взаимоотношения между органами прокуратуры и органами исполнительной власти находятся на должном уровне, прокурор получает в достаточной мере сведения о ситуации, происходящей на поднадзорной территории, вследствие чего может осуществить анализ нарушений и выявить их массовый или системный характер.

Так, «анализ состояния законности неразрывно связан с правовой системой и правообеспечительной деятельностью государства в целом, поэтому представляет собой сложный, многомерный процесс, предопределяющий необходимость поэтапного накопления и осмысления информации о различных видах противоправного поведения, разработки надежного инструментария объективной оценки состояния законности в настоящий период и в перспективе на ближайшие годы»².

При осуществлении прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС прокуроры должны не только анализировать виды нарушений в данной сфере, но и обращать внимание на условия, способствующие нарушениям, а также принимать меры к устранению подобных причин.

Эффективность надзора в указанной области обусловлена в первую очередь осуществлением превентивных мер, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций и нарушений в данной сфере.

¹ Органы государственной власти и местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Москва : ИД «Юриспруденция», 2014. 280 с.

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февр.

² Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 10.

Кроме того, вышестоящими прокурорами на постоянной основе проводится анализ состояния законности по направлениям деятельности, по результатам которого на места направляются информационно-аналитические письма с указанием наиболее часто совершаемых нарушений, их количестве, принятых мерах реагирования. Также осуществляется прокурорами на местах анализ состояния законности, результаты которого направляются для информирования в поднадзорные органы исполнительной власти.

К примеру, в обзоре Генпрокуратуры России «О состоянии законности и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров»¹ указано, что в 2018 г. на территории Российской Федерации зафиксировано свыше 12 тысяч лесных пожаров, огнем пройдено 8,5 млн гектаров земель лесного фонда, по итогам проверок прокурорами выявлено более 22,7 тыс. нарушений в сфере противодействия природным пожарам, в суды направлено более 2 тысяч заявлений на общую сумму 12,8 млн рублей, внесено 4,7 тысяч представлений, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 5 тысяч лиц, объявлено 2 тысячи предостережений².

В информационном письме прокуратуры Республики Хакасия указано, что по состоянию на июнь 2023 года на территории региона зафиксировано 42 лесных пожара, увеличение которых обусловлено погодными условиями, отсутствием осадков и длительным периодом установления высоких классов пожарной опасности. Также приведена основная причина возникновения лесных пожаров, а именно антропогенный фактор – неосторожное обращение с огнем³.

В информационном письме прокуратуры Республики Саха (Якутия) указано, что в 2022 г. огнем пройдено 592 тыс. гектар и в целях проверок готовности к пожароопасному сезону в 2023 г. прокурорами выявлено более 400

¹ Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Обзор о состоянии законности и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров от 2019 г. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

³ См.: Информационное письмо прокуратуры Республики Хакасия от 05.07.2023 № 7-3-2023 «О практике прокурорского надзора в сфере обеспечения охраны лесов от пожаров» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

нарушений, в целях устранения которых принято не менее 280 актов реагирования¹.

Таким образом, информационно-аналитическая работа со стороны прокурора помогает повысить эффективность и результативность работы по направлению деятельности и принятию соответствующих решений в целях недопущения совершения нарушений в сфере защиты от ЧС.

Вторым принципом организации работы является зональный. Он представляет собой условное разграничение территории государства, субъекта Федерации, города, района на определенные участки (зоны) или группы объектов. Надзор за исполнением законов на этих участках реализуется конкретными прокурорскими работниками².

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 (ред. от 11.09.2023) № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»³ (далее по тексту – приказ ГП РФ № 84) разделена компетенция между органами прокуратуры. Пунктом 6 указанного приказа, к примеру, закреплено за военными прокурорами осуществление надзора исполнения законов МЧС России (за исключением Государственной противопожарной службы, а также финансируемых за счет местных бюджетов региональных поисково-спасательных отрядов и территориальных поисковых спасательных служб МЧС России); п. 5 за прокурорами закрытых административно-территориальных образований г. Межгорье и комплекса Байконур закреплено осуществление надзора за специализированными подразделениями Государственной противопожарной службы МЧС России; п. 4 за Волжским межрегиональным природоохранным прокурором закреплено осуществление надзора за исполнением законов при приеме, регистрации, разрешении сообщений об экологических преступлениях, о

¹ См.: информационное письмо прокуратуры Республики Саха (Якутия) от 28.04.2023 № ИСУб-71-1846-23/1028-20180001 «О практике прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 46.

³ СПС «Консультант Плюс».

преступлениях против интересов службы в государственных, коммерческих и иных организациях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан¹.

Данный приказ разграничивает деятельность органов прокуратуры, между тем в п. 1 приказа указано, что региональные прокуроры в целом осуществляют надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами власти. С учетом отсутствия в приказе ГП РФ № 84 разделения полномочий по осуществлению надзора в сфере защиты от ЧС нагрузка по организации работы по данному направлению ложится на всех прокуроров органов прокуратуры.

Территориальными прокурорами осуществляются проверки в сфере защиты от ЧС на поднадзорной им территории, тогда как природоохранными прокурорами проверки в указанной сфере проводятся на особо охраняемых территориях, что указывает на большой объем работы, проводимой территориальными прокурорами.

Между тем в соответствии с приказом ГП РФ № 321 осуществление надзора по данному направлению реализуется всеми структурными подразделениями органов прокуратуры без какого-либо деления полномочий. Отсутствие разделения полномочий и сфер деятельности продиктовано осуществлением превентивных мер, которые способствуют предотвращению чрезвычайных ситуаций различного характера в местах расположения опасных производственных, научных, военных и иных объектов на всей территории Российской Федерации².

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 11.09.2023) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС «Консультант Плюс»; См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

² Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «Консультант Плюс».

Отсутствие разграничения компетенции органов прокуратуры позволяет достичь весомых результатов в процессе надзора в сфере защиты от ЧС, поскольку имеет место взаимодействие между должностными лицами прокуратуры¹.

Кроме того, важное условие в организации работы – планирование работы прокуратуры в целом и каждого прокурорского работника. Как указано в Настольной книге прокурора, «существо планирования состоит в определении целей деятельности прокуратуры, формировании конкретных мероприятий для достижения этих целей, сроков исполнения мероприятий и их исполнителей»².

В органах прокуратуры составляются планы работы по полугодиям с указанием основных проверочных мероприятий и аналитической работы с конкретными исполнителями, ответственными за их проведение. К примеру, с 2020 г. на постоянной основе исполняется задание Генпрокуратуры России о проверке соблюдения законодательства в сфере охраны лесов от пожаров; в 2023 году Генпрокуратурой России было подготовлено и направлено задание прокурорам «Об организации проверки исполнения законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера». Наличие таких проверок в планах работы говорит о приоритетности прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС в настоящее время.

В решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.03.2023 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2022 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2023 год»³ перед прокурорами поставлена задача по усилению надзора за исполнением уполномоченными органами законов в области защиты от ЧС.

Также при проведении объемной проверки целесообразно составлять графики и цели, которые необходимо достигнуть по ее результатам. Кроме того, при наличии молодых специалистов в территориальных прокуратурах имеется

¹ См.: пункт 7.1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 47.

³ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 марта 2023 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2022 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2023 год» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

необходимость составлять методику проведения проверки по направлениям деятельности. Такие методики позволят молодым специалистам грамотно распределять время и обязанности для полного и качественного выполнения поставленных задач. К примеру, прокуратурой Калининградской области разработаны методические рекомендации «Осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране лесов от пожаров»¹, в которых помимо методики проведения проверки в первую очередь указаны причины возникновения пожаров, а также меры пожарной безопасности, принимаемые органами власти.

Делая вывод к вышеизложенному, следует подчеркнуть, что прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС ложится на все органы прокуратуры без исключения. Несмотря на небольшую штатную численность прокуроров нет оснований для создания отдельных подразделений, которые будут заниматься исключительно вопросами надзора за исполнением законов, регулирующих сферу защиты населения и территорий от ЧС. Учитывая тот факт, что общий массив работы осуществляется прокурорскими работами районной прокуратуры целесообразней в этом звене закреплять вопросы, входящие в надзор за исполнением законов в сфере защиты от ЧС, за одним сотрудником. Таким образом, у одного прокурорского работника будет складываться полномерная картина происходящего на поднадзорной территории. При грамотной организации работы вполне возможно достижение поставленных целей и результатов в сфере защиты от ЧС.

Для совершенствования и повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты от ЧС диссертантом разработан проект приказа Генерального прокурора России об организации надзора по данному направлению деятельности, в котором охвачены актуальные направления, а также комплекс мер, принимаемый прокурорами².

¹ Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² См. приложение № 5 к настоящему диссертационному исследованию.

В проекте предложенного приказа отражены три основных направления деятельности прокурора, акцент же сделан на применении превентивных мер, после которых риск наступления чрезвычайной ситуации будет снижен.

3.2. Состояние законности и типичные нарушения законов, выявляемые прокурорами в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Законность в сфере защиты от ЧС прежде всего должна обеспечивать защиту прав населения и сохранность территорий и природных ресурсов. Как отмечено в юридической литературе, «законность является одним из важнейших принципов деятельности прокуратуры Российской Федерации»¹.

В широком смысле законность является методом организации поведения властных структур и населения². В то же время «законность выступает в качестве объективированного результата действия всех элементов системы правового регулирования: правосознания, системы правовых норм, различных способов их реализации»³. Некоторые авторы в юридической науке выделяют признаки законности, например, такие как «верховенство закона в системе нормативных правовых актов, единство законности в масштабе всего государства, равенство всех перед законом, неотвратимость ответственности за совершенное правонарушение, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, неразрывная связь законности и культуры»⁴.

В научной литературе состояние законности, как правило, определяется как «совокупность количественных и качественных показателей, отражающих

¹ Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 29.

² Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 579.

³ Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Ин-т государства и права АН СССР; Юрид. лит., 1973. С. 19.

⁴ Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 25–26.

реальное осуществление требований законности в определенный промежуток времени»¹.

Состояние законности можно оценить путем проведения сравнения статистических показателей с прошлым аналогичным периодом, отраженных в отчетах по форме «ПМ» и «ОН», а также используя докладные записки прокуроров, в которых отражаются факты нарушений законодательства.

Таким образом, под состоянием законности в сфере защиты от ЧС понимаются количественные и качественные показатели работы органов прокуратуры, отражающие соблюдение требований законов в указанной области должностными лицами уполномоченных органов и хозяйствующими субъектами.

Как правильно указано М.Ф. Максютовым, «оценка состояния законности в любой поднадзорной сфере... играет важную роль в деятельности прокуратуры, поскольку позволяет прокурору определить приоритетные направления надзорной деятельности, правильно распределить между подчиненными работниками служебную нагрузку, распланировать работу прокуратуры на предстоящий период в части определения объектов и периода проверки»². Вместе с тем отмечается, что «жесткая привязка результативности надзорных мероприятий к состоянию законности порождает завышенные ожидания общественности и толкает прокуроров на выполнение несвойственных функций»³.

При выборе приоритетных направлений в прокурорской деятельности органы прокуратуры отталкиваются от состояния общественных отношений и законности на территории. Прокурор не в состоянии сохранять одинаковую интенсивность в процессе надзора во всех субъектах общественных отношений. В связи с этим он должен выбирать приоритеты, учитывая общие задачи,

¹ Законность в Российской Федерации: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. С. 21.

² Максютов М.Ф. К вопросу об оценке состояния законности в сфере товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 4.

³ Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вст. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 217. (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации). URL: <https://agprf.org/nii/2014/2014-08.rtf> (дата обращения: 25.03.2022).

особенности социально-экономической ситуации, состояние законности¹. При этом постоянный приоритет надзорной и другой деятельности прокуратуры – обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина². Вместе с тем органы прокуратуры должны правильно выбирать приоритеты, поскольку от этого зависит состояние законности и правопорядка в районе, городе, субъекте РФ, в стране в целом³.

Так, отмечено, что «надзор за исполнением законов о пожарной безопасности в местах массового пребывания людей в развлекательных, досуговых, культурных центрах является приоритетным направлением прокурорской деятельности»⁴.

В связи с произошедшим пожаром в торговом центре «Зимняя вишня» в г. Кемерово Генпрокуратурой России на места было направлено задание о проведении проверок в отношении объектов с массовым пребыванием людей (торговые центры, кинотеатры и т.д.), а также должностных лиц территориальных органов МЧС России.

К примеру, в Москве в 2018 г. прокурорами административных округов и межрайонными прокурорами проверен 481 объект с массовым пребыванием людей, в том числе 275 торгово-развлекательных комплексов. По итогам проверок в связи с выявленными нарушениями пожарной безопасности вынесено свыше 1700 постановлений об административных правонарушениях по ст. 20.4, 14.1 КоАП РФ, внесено 882 представления об устранении выявленных нарушений. В порядке ст. 45 ГПК РФ в суды направлено 24 заявления о приостановлении деятельности торговых центров, где были выявлены грубые нарушения требований пожарной безопасности. Указанные статистические данные

¹ Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной деятельности) / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. С. 24.

² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 33.

³ Там же. С. 33.

⁴ Капинус О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. С. 5.

свидетельствуют о массовом нарушении требований законодательства со стороны юридических лиц¹.

Прокуратурой Центрального административного округа г. Москвы во исполнение задания Генпрокуратуры России проведена проверка киноцентра «Соловей». При проведении проверки выявлены многочисленные и грубые нарушения правил пожарной безопасности, включая неисправность пожарной сигнализации, отсутствие средств пожаротушения.

По результатам проверки по инициативе прокуратуры АО «Киноцентр» (собственник киноцентра) и его должностное лицо сотрудниками территориального подразделения МЧС России привлечены к административной ответственности, кроме того, с учетом характера и объема выявленных нарушений в суд направлено исковое заявление о запрете эксплуатации здания до фактического устранения допущенных нарушений пожарной безопасности. Одновременно с этим прокурором заявлено ходатайство о принятии обеспечительных мер в виде приостановления деятельности киноцентра до рассмотрения судом искового заявления по существу.

Пресненским районным судом г. Москвы при рассмотрении ходатайства вынесено определение о приостановлении деятельности юридического лица до полного устранения нарушений пожарного законодательства и законодательства о противодействии терроризму, выявленных прокуратурой округа.

Юридическим лицом нарушения законодательства о пожарной безопасности были оперативно устранены в полном объеме.

Проверками выявляются нарушения в деятельности хозяйствующих субъектов в области чрезвычайных ситуаций, пожарного законодательства, в сфере Законов № 294-ФЗ № 248-ФЗ, незаконные нормативные правовые акты местного уровня, злоупотребления государственных служащих территориальных МЧС России, вносящих в акты проверок недостоверную информацию о проверяемых

¹ Докладная записка прокуратуры города Москвы первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации от 2018 г. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

объектах, отсутствие контроля за своевременностью исполнения предписаний руководителями коммерческих организаций, отсутствие обоснованности сроков исполнения этих предписаний.

Приоритеты деятельности органов прокуратуры закреплены в документах Генпрокуратуры России, региональных прокуроров, а также в планах работы их деятельности¹.

В 2011 г. при утверждении приказа ГП РФ № 30 в преамбуле отмечено, что «проведенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации мониторинг показал: ситуация с обеспечением пожарной безопасности в лесах и населенных пунктах отдельных регионов была крайне сложной и требовала принятия кардинальных мер организационного характера, в том числе органами прокуратуры. Неподготовленность органов власти, органов местного самоуправления и организаций электроснабжения к последствиям природных аномалий в декабре 2010 г. явилась причиной повсеместных аварийных отключений электричества в населенных пунктах, на социально значимых производственных объектах»².

Аналогичные положения приведены в указании ГП РФ № 432/7.

Как отмечено И.В. Христинич, «проверки, организованные органами прокуратуры, подтвердили беспомощность всей системы контроля, масштабность нарушений законов о пожарной безопасности на объектах надзора, требующих незамедлительного принятия мер прокурорского реагирования и постоянного систематического наблюдения за деятельностью органов Государственного пожарного надзора»³.

На постоянной основе в решениях коллегий Генпрокуратуры России указывается, что внимание прокуроров акцентируется на выполнении органами власти обязанностей по обеспечению готовности сил и средств для тушения

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 34.

² Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий».

³ Христинич И.В. Приоритетная деятельность прокуратуры по исполнению законов о пожарной безопасности // Административное и муниципальное право. 2012. № 8.

пожаров, на своевременном привлечении к ответственности виновных лиц и принятии мер к взысканию причиненного окружающей среде ущерба. Вместе с тем перед прокурорами поставлены задачи использовать накопленный опыт оказания поддержки гражданам в связи с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, в том числе проверять законность расходования бюджетных средств, выделенных для борьбы с чрезвычайными ситуациями, стихийными бедствиями и ликвидации их последствий, а также давать оценку полноте исполнения органами власти и контролирующими органами возложенных на них полномочий по предупреждению, оповещению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного характера¹.

Ввиду наступления пожароопасного сезона в 2023 году Генпрокурором России прокурорам субъектов дано поручение провести проверочные мероприятия по обеспечению пожарной безопасности в лесах с целью выявления нарушений в сфере финансирования для выполнения противопожарных мероприятий, достаточности лесопожарных формирований и качества противопожарного обустройства лесов².

Таким образом, надзор за исполнением законов в части защиты от ЧС в настоящее время признан приоритетным направлением деятельности, которое влияет на состояние законности и позволяет гарантировать защиту прав граждан и хозяйствующих субъектов от нарушений требований законодательства как от самих хозяйствующих субъектов, так и со стороны должностных лиц органов власти.

Приоритетность направления и состояние законности обусловлена также введением новой строки в статистические ведомственные отчеты по форме «ПМ» и «ОН» – «об обеспечении безопасности граждан на местах массового пребывания»³.

¹ См. п. 2.4 решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.07.2019 «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2019 г. и о задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности на второе полугодие 2019 г.» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² URL: <https://www.epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=86899072> (дата обращения: 09.04.2023).

³ Изменения внесены приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20.06.2018 № 368 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию».

Так, за 2023 г. органами прокуратуры Тульской области выявлено в указанной сфере 3 тысячи нарушений федерального законодательства, принесено 26 протестов на незаконные правовые акты, в суды направлено 110 исковых заявлений в порядке ст. 45 ГПК РФ, внесено 566 представлений, по постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено 1,1 тысяч юридических и должностных лиц, предостережено 106 лиц о недопустимости нарушения законов¹.

Прокуратурами Краснодарского края за 2023 год выявлено всего 3,2 тысяч нарушений закона, опротестовано 41 правовой акт, в суды направлено 210 исковых заявлений, внесено 874 представления, по рассмотрению которых 712 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, по постановлению прокурора к административной ответственности привлечено 98 лиц, объявлено 17 предостережения².

Указанные показатели нескольких регионов России позволяют сделать вывод о важности осуществления прокурорского надзора в области защиты от ЧС.

Всего за 2023 г., согласно данным статистического отчета по форме «ОН», в сфере обеспечения безопасности граждан в местах массового пребывания органами прокуратуры выявлено 142,4 тыс. нарушений (по сравнению с 2022 годом количество выявленных нарушений увеличилось на 11 %), опротестовано 919 правовых актов, 4,9 тысяч исковых заявлений направлено в суд, из которых на конец года 4,4 тысяч исков удовлетворено, внесено 23,5 тысяч представлений по результатам рассмотрения которых 19,6 тысяч должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 14,9 тысяч лиц привлечено к административной ответственности по постановлению прокурора, 2,2 тысяч лиц предостережено,

¹ Статистический отчет по форме «ОН» за 2023 год Генеральной прокуратуры Российской Федерации. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Статистический отчет по форме «ОН» за 2023 год Генеральной прокуратуры Российской Федерации. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

14 материалов направлено для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по которым возбуждено 11 уголовных дел¹.

Прокуроры, осуществляя надзор в сфере защиты от ЧС, выявляют значительное количество нарушений законодательства в разных сферах.

Так, «осуществляя деятельность по защите прав граждан, пострадавших от пожаров, наводнений, органы прокуратуры применяют «комплексный цикл», начиная от приема пострадавших (включая работу временных приемных Генерального прокурора Российской Федерации), проверки исполнения законов при реализации мер государственной поддержки, признания домовладений непригодными для дальнейшего проживания, заканчивая вопросами соблюдения градостроительных норм при строительстве жилых домов, предоставляемых пострадавшим взамен утраченных домов, и целевого расходования средств на строительство»².

Ввиду этого автором предлагается следующая классификация типичных нарушений, выявляемых прокурорами в указанной области:

1. Нарушения в области издания нормативных правовых актов и правовых актов, регулирующих сферу защиты от ЧС.

А.Ю. Буксманом отмечено, что надзор за законностью в сфере нормотворчества является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры... Обеспечение законности регионального и муниципального нормотворчества представляется важной гарантией соблюдения конституционных прав и свобод граждан³.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»⁴ прокуроры обязаны «принимать участие в подготовке

¹ Статистический отчет по форме «ОН» за 2023 год Генеральной прокуратуры Российской Федерации. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Капинус О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. С. 6.

³ Буксман А.Ю. Место и роль прокуратуры в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина // Вестник Университет прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 6 (68). С. 6.

⁴ СПС «Консультант Плюс».

нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов с составлением заключений, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти, а также направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам»¹.

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»² (далее в тексте – Закон № 172-ФЗ) устанавливает основы проведения антикоррупционной экспертизы, коррупциогенные факторы и их последующее устранение.

Так, под коррупциогенным фактором понимаются положения нормативного правового акта (проектов нормативных правовых актов), «устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции»³.

К примеру, Таганской межрайонной прокуратурой г. Москвы изучено распоряжение управы Таганского района г. Москвы от 14.04.2017 № 24 «О Комиссии Таганского района города Москвы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности», которым утверждено Положение о Комиссии Таганского района ЦАО города Москвы по

¹ Генеральной прокуратурой Российской Федерации в апреле 2019 года разработана для сотрудников органов прокуратуры памятка по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в соответствии с требованиями Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³ См. ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (далее в тексте – Положение). Изучением прокурором указанного правового акта установлено, что отдельные пункты Положения противоречат федеральному законодательству и нормативным правовым актам города Москвы.

Так, в Положении было установлено, что Комиссия вправе требовать от должностных лиц территориальных органов исполнительной власти района, органов местного самоуправления, а также юридических и физических лиц независимо от форм собственности предоставления материалов (информации) в пределах своей компетенции по вопросам, необходимым для ее работы.

Положением об управе района г. Москвы, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы»¹ не предусмотрены полномочия у управ по проведению проверок на подведомственной территории, в том числе истребовать информацию и документы.

Проведение проверочных мероприятий органом, не наделенным полномочиями по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), согласно ст. 3 Закона № 294-ФЗ недопустимо.

Таким образом, отдельный пункт Положения противоречит федеральному законодательству и нормативным правовым актам города Москвы.

На указанное Положение межрайонной прокуратурой принесен протест, который в десятидневный срок управой Таганского района г. Москвы был рассмотрен и удовлетворен. Распоряжение управы «О Комиссии Таганского района ЦАО города Москвы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности» управой было приведено в соответствие с нормами федерального законодательства и нормативными правовыми актами города Москвы.

Кроме того, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и

¹ СПС «Консультант Плюс».

исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»¹ за прокурорами закреплена обязанность на регулярной основе участвовать в подготовке органами исполнительной и законодательной власти проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов и готовить по ним заключения².

Взаимодействие между органами законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти и органами прокуратуры способствует устранению противоречий между федеральным и региональным законодательством и нормативными правовыми актами, а также снизить недостатки по нормотворчеству.

По-прежнему основным нарушением является превышение муниципальными образованиями установленных в Законе № 131-ФЗ должностных полномочий, что отражается в их нормативных правовых актах, в которых, к тому же, могут быть нормы, влекущие «за собой ущемление прав и интересов граждан»³.

МЧС России 28.01.2015 утверждены рекомендации территориальным органам МЧС России по использованию модельных актов в рамках совершенствования нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты от ЧС.

Рекомендации и модельные документы в сфере защиты от ЧС разработаны и предназначены в целях совершенствования законодательства в области защиты от ЧС межмуниципального и регионального характера, принимаемого в соответствии с федеральными законами в рассматриваемой области. Как указано в рекомендациях, проведенным анализом нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации установлено, что законы имеют типовые недостатки. Одним из существенных недостатков является отсутствие в уставах и конституциях субъектов закрепления за высшими исполнительными органами

¹ СПС «Консультант Плюс».

² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 234.

³ Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2018. С. 80.

государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам защиты от ЧС. Также, как указывалось автором ранее, имеет место дублирование норм федеральных законов и неполное отражение полномочий органов исполнительной власти¹.

В рамках данных рекомендаций МЧС России совместно с ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» разработано три модельных закона по вопросам защиты населения и территорий субъекта Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и организации деятельности аварийно-спасательных служб субъектов Российской Федерации для субъектов Российской Федерации с учетом особенностей работы органов государственной власти («О защите населения и территорий субъекта Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и социальной поддержке спасателей», «О внесении изменений в конституцию/устав субъекта Российской Федерации в части определения полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам защиты от ЧС и обеспечения пожарной безопасности»²).

Разработка модельных документов и участие прокурора может способствовать обобщению законодательного опыта в регионах России и оптимизации правового регулирования с учетом деятельности должностных лиц и органов государственной исполнительной власти в регионах.

2. Нарушения федерального законодательства, регулирующего сферу защиты от ЧС, включающие в себя:

¹ Рекомендации по использованию проектов модельных правовых актов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующих отношения в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, разработанные в 2015 г. МЧС России и ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

² Указанные модельные нормативные правовые акты разработаны с учетом, на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральным законом от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- нарушения в области возникших чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности;*
- нарушения бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на осуществление мероприятий по защите от ЧС, законодательства о контрактной системе и размещении государственных и муниципальных заказов;*
- нарушения в информационно-коммуникационной сфере;*
- нарушения в сфере противодействия коррупции;*
- нарушения прав граждан в социальной сфере (жилищное законодательство и основы социальной защиты) и должностных лиц, состоящих (состоявших) на государственной и муниципальной службе в области трудового законодательства;*
- нарушения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних детей.*

Правительством РФ утверждена государственная программа «Охрана окружающей среды». Одной из целей является снижение первоочередных экологических рисков и рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, вызванных нарушением природных систем, подвергшихся негативному антропогенному и техногенному воздействию в результате прошлой экономической и иной деятельности¹.

Органы прокуратуры, осуществляя надзор в указанной области, выявляют нарушения Законов № 68-ФЗ и № 69-ФЗ, ЛК РФ, правил противопожарной безопасности, выраженных в отсутствии разработанных планов основных мероприятий организации по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в зависимости от максимального одновременного нахождения людей, в отсутствии в организации объектового звена единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 07.12.2022 № 2241) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть 3). Ст. 2171.

ситуаций (РСЧС), непроведение работы по пропаганде знаний в области защиты работников в организации от чрезвычайных ситуаций, отсутствие обязанности организаций по защите населения (персонала) и территорий от чрезвычайных ситуаций в договорах аренды коммерческих помещений и объектов, отсутствие в помещениях хозяйствующих субъектов планов эвакуации при пожаре, допущение размещения (установки) на путях эвакуации и эвакуационных выходах различных материалов, изделий, мусора и иных предметов, помещения зданий, занимаемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не оборудованы автоматическими установками пожаротушения, ненадлежащее обеспечение исправного состояния системы дымоудаления, двери эвакуационных выходов закрыты на замки, а значит, не обеспечена возможность их свободного открывания изнутри без ключа, осуществление организацией услуг по пожарной безопасности, не имеющей лицензии, и др¹.

При проведении проверок на лесных объектах выявляются такие нарушения, как недостаточность превентивных мер в виде мониторинга пожарной безопасности в лесах и отсутствие разработанных планов тушения лесных пожаров и др.

Генпрокуратурой РФ 12 апреля 2019 г. названы причины случившейся трагедии в ТЦ «Зимняя вишня» г. Кемерово, среди которых: система пожаротушения не была подключена к сигнализации, системы автоматического водяного и порошкового пожаротушения находились в неисправном состоянии, должностные лица, в чьи обязанности входило открыть эвакуационные выходы, не предприняли необходимые действия. В результате пожара погибло 60 человек, в том числе 37 детей, причинен вред здоровью разной степени тяжести 147 лицам, уничтожено и повреждено имущество 140 физических и 100 юридических лиц на

¹ Статья 14 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», статьи 9, 14 Закона г. Москвы от 05.11.1997 № 46 «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», статья 1 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 №390, статья 37 Федерального закона «О пожарной безопасности».

сумму более 293 млн рублей¹. Уголовное дело в отношении семи лиц, в том числе руководителей ОАО «Кемеровский кондитерский комбинат», ООО «Зимняя вишня» и ООО «Системный интегратор», направлено в суд².

Нарушения бюджетного законодательства, касающиеся расходования бюджетных средств, нарушения законодательства о контрактной системе в первую очередь связаны с игнорированием норм БК РФ, Закона № 44-ФЗ, Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³ (далее по тексту – Закон № 223-ФЗ).

Нарушения требований БК РФ часто связаны с игнорированием принципов бюджетной системы (ст. 33–39), нерациональным использованием бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) (ст. 69.¹).

Законом г. Москвы от 21.11.2018 № 30 «О бюджете города Москвы на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»⁴ на предупреждение чрезвычайных ситуаций, развитие гражданской обороны, защиту населения и территорий города Москвы от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах в рамках государственной программы выделено 212 000,0 тыс. рублей.

Нарушения бюджетного законодательства сопряжены с уголовно наказуемыми деяниями, такими как мошенничество (ст. 159 УК РФ), присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.² УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ).

¹ URL:<https://rg.ru/2019/04/12/reg-sibfo/genprokuratura-rf-nazvala-prichinu-pozhara-v-kemerovskoj-zimnej-vishne.html>; URL:<https://www.gazeta.ru/social/2019/04/12/12298555.shtml>; URL:<https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1592666/> (дата обращения: 09.09.2019).

² Руководителям обществ предъявлено обвинение по ч. 3 ст. 219 УК РФ (нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц), охранник ОАО «Кемеровский кондитерский комбинат» обвиняется по ч. 3 ст. 238 УК РФ (оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц), начальнику караула пожарной части № 2 – по ч. 3 ст. 293 УК РФ (халатность).

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

⁴ Ведомости Московской городской Думы. 2019. № 11. Ст. 149.

В рамках контрактной системы чаще всего выявляются нарушения сроков размещения информации о закупках, предусмотренной нормами Закона № 44-ФЗ, Закона № 223-ФЗ, неправильный выбор способа определения поставщика, неправомерный выбор единственного поставщика (ст. 93 Закона № 44-ФЗ), несвоевременная оплата заказчиками по государственным (муниципальным) контрактам, подписание актов приемки-сдачи работ при их фактическом отсутствии, срывы исполнения условий контрактов и их неполное или неудовлетворительное выполнение.

К примеру, Хамовнической межрайонной прокуратурой г. Москвы в отношении должностного лица ГБУ г. Москвы «Жилищник района Хамовники» вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ (принятие решения о способе определения поставщика, в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика, в случае, если определение поставщика в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона).

Бюджетным учреждением с юридическим лицом на бесконкурсной основе заключен государственный контракт на выполнение работ по погрузке снега с указанием на то, что в январе 2018 г. в городе Москве выпало большое количество снега. Между тем проверка показала, что юридическая квалификация обстоятельства как непреодолимой силы возможна только при одновременном наличии совокупности ее существенных характеристик: чрезвычайности и непредотвратимости. Под чрезвычайностью понимается исключительность, выход за пределы «нормального», обыденного, необычайность для тех или иных жизненных условий, что не относится к жизненному риску и не может быть учтено ни при каких обстоятельствах. Чрезвычайный характер непреодолимой силы не допускает квалификации в качестве таковой любого жизненного факта, ее отличие

от случая в том, что она имеет в основе объективную, а не субъективную непредотвратимость¹.

Таким образом, бюджетное учреждение, не имея к тому оснований, государственный контракт заключило с нарушением установленных норм.

Межрайонной прокуратурой постановление и материалы проверки направлены для рассмотрения в Управление ФАС России по г. Москве. Постановлением руководителя Управления ФАС России по г. Москве должностное лицо бюджетного учреждения привлечено к административной ответственности с назначением штрафа в размере 50 тысяч рублей². Аналогичные нарушения прокурорами выявлялись и в 2019 г., что говорит о системном характере неисполнения норм федерального законодательства в данной сфере.

Ненадлежащее исполнение норм бюджетного законодательства законодательства о закупках в сфере защиты от ЧС является одной из главных причин возникновения пожаров, чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации.

С развитием Интернета и моментального обмена информацией в интернет-пространстве с помощью разнообразных веб-площадок и кроссплатформенных мессенджеров возрастает появление фальшивых новостей и сайтов, на которых распространяются недостоверные сведения или запрещенные к распространению в России.

Статьей 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ (далее по тексту – Закон № 149-ФЗ) запрещено распространение информации, направленной на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды. Также запрещена любая информация, за распространение которой предусматривается уголовная или административная ответственность.

¹ URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_6b3a56a3-321e-4a92-95d4-e593b98b5c34 (дата обращения: 28.09.2019).

² Постановление заместителя начальника Управления ФАС России по г. Москве о привлечении должностного лица к административной ответственности от 30.08.2018.

³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

При проведении проверок прокуроры выявляют недостоверную информацию под видом подлинных сведений, создающую угрозу массового нарушения общественного порядка.

Прокуроры выявляют ложные сведения в сети «Интернет», направляют в суды иски о признании информации, размещенной на интернет-ресурсах, запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, в порядке ст. 39 КАС РФ, на основании ч. 1 ст. 15.3 Закона № 149-ФЗ обращаются с требованиями в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций об ограничении доступа к информационным ресурсам, распространяющим подобную информацию.

Генпрокурором России И.В. Красновым в докладах отмечалась высокая роль направления по борьбе с коррупцией, которое является приоритетной задачей государственной политики.

Нарушения, относящиеся к данной группе, связаны с игнорированием положений Закона о противодействии коррупции, Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹ (далее по тексту – Закон № 230-ФЗ) и иных нормативных правовых актов, регламентирующих названную сферу.

Так, прокуроры при осуществлении проверок должны уделять внимание осуществлению мер по предупреждению коррупции юридическими лицами (ст. 13.³ Закона о противодействии коррупции), которые включают в себя определение подразделений (должностных лиц), ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, сотрудничество с правоохранительными органами, принятие кодекса этики и служебного поведения работников, предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Значительное число нарушений связано с несоблюдением требований ст. 12 Закона о противодействии коррупции, а именно невыполнением работодателем обязанности сообщать в десятидневный срок по последнему месту

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

работы о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ с гражданином, замещавшим определенные должности государственной службы. Как указано в определении Конституционного Суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусева Юрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав частями 1, 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.02.2013, установление такой обязанности «направлено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением»¹. Нарушение данной нормы является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ст. 19.29 КоАП РФ.

Кроме того, имеют место случаи выявления предложения представителем организации взятки должностному лицу, осуществляющему контрольные или надзорные полномочия в отношении юридического лица. Прокурорами при выявлении подобных случаев выносятся постановления об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица).

Помимо указанных нарушений в деятельности юридических лиц прокуроры выявляют несоблюдение требований антикоррупционного законодательства должностными лицами органов власти.

Так, подавляющее количество нарушений органами прокуратуры выявляется при проведении проверок достоверности представленных сведений о доходах и расходах государственного служащего, а также о доходах и расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей². Должностными лицами в

¹ URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/72184014> (дата обращения: 27.06.2022).

² Обязанность по представлению сведений установлена Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах

справках о доходах указываются неполные и неточные сведения о своем имуществе¹. В некоторых случаях при проведении прокурорами подобных проверок имеются основания полагать, что должностным лицом совершена сделка на приобретение имущества на доходы, законность которых не подтверждена².

Нарушения указанной категории отражаются в отчете по форме «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности»³ (далее по тексту – отчет по форме «К»).

Кроме административных правонарушений в области противодействия коррупции необходимо отметить деяния, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность. К ним, например, относятся, злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки должностному лицу (ст. 291 УК РФ), мелкое взяточничество (ст. 291² УК РФ)⁴.

Нормы Конституции РФ закрепляют перед государством обязанности по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2) «и провозглашают Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и в котором охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, устанавливаются гарантии социальной

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», Приказом МЧС России от 22.10.2015 № 565 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в МЧС России, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

¹ МЧС России разработаны «Методические рекомендации по организации в системе МЧС России представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнению должностными лицами соответствующей формы справки» с целью разъяснения порядка и заполнения справок. Данный документ не является нормативным правовым актом и носит разъяснительный характер.

² Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан от 29.11.2016 года.

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2022 № 511 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации отдельных полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» по форме К и Инструкции по его формированию» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 27.11.2023) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

защиты»¹ (ст. 7). Вместе с тем Конституция РФ «не закрепляет конкретные меры такой защиты, равно как и объем и условия их предоставления тем или иным категориям граждан»².

Основы социальной защиты и социальной поддержки относятся к компетенции Президента Российской Федерации, который издает постановления и распоряжения в области защиты от ЧС (ст. 114 Конституции РФ, ст. 10 Закона № 68-ФЗ).

Нарушения в социальной сфере можно условно поделить на две категории: первая категория касается восстановления прав граждан, пострадавших при чрезвычайных ситуациях; вторая – касается прав государственных и муниципальных служащих, выполняющих или выполнявших функции в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии со ст. 18 Закона № 68-ФЗ граждане в области защиты от ЧС имеют право на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций; на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций; на получение компенсации и социальных гарантий за ущерб, причиненных их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций; на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите от ЧС³.

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16.03.2018 по делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки В.Н. Фоминой.

² Определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лютовой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями абзаца второго пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями».

³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

Распространенными нарушениями в данной категории являются: отказ в выплате денежных средств, отказ во включении в список граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации или в предоставлении жилого помещения; отказ в выплатах социального характера; отказ в выдаче государственного жилищного сертификата¹ и иные.

Нарушения в социальной сфере тесно связаны в первую очередь с нормами жилищного законодательства².

Порядок, условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий устанавливаются законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации³.

К примеру, в Ставропольском крае вопросы оказания мер социальной поддержки гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, регулируются Законом Ставропольского края от 10.04.2006 № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, и ветеранов Великой Отечественной войны». К числу граждан, имеющих право на социальную защиту, законом отнесены граждане, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Ставропольского края.

Статьей 4 вышеуказанного закона предусмотрена единовременная денежная выплата на приобретение жилья гражданами, которые утратили жилое помещение вследствие чрезвычайных ситуаций. Так, постановлением администрации муниципального образования станицы Лысогорской Георгиевского района Ставропольского края от 17.06.2016 № 151 на территории муниципального образования введен режим чрезвычайной ситуации

¹ См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

² См., например: Закон Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР». 1991. № 21. Ст. 699.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 07.06.1995 № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями».

регионального характера. «В результате чрезвычайной ситуации на указанной территории был поврежден жилой дом, принадлежащий на праве собственности гражданке А., вследствие чего она неоднократно обращалась в администрацию муниципального образования с заявлением о включении ее в список граждан на получение именного жилищного сертификата на приобретение жилья в связи с его разрушением, вызванным чрезвычайной ситуацией (дом непригоден для жилья). Однако в удовлетворении требований администрацией отказывалось со ссылкой на отсутствие в жилом фонде муниципального образования жилых помещений. Гражданка подала исковое заявление о включении ее в списки граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации, вместе с тем суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований»¹ в связи с тем, что объект недвижимости, в котором проживал истец, не может являться жилым помещением.

С выводами суда первой инстанции согласился суд апелляционной инстанции. Вместе с тем судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации «установила, что выводы судов первой и апелляционной инстанций основаны на неправильном применении норм материального права, решения отменены и дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции»².

На вопросы соблюдения пожарного законодательства при размещении престарелых и инвалидов в организациях для оказания им помощи, к примеру, в 2023 году обратилась свое внимание прокуратура Тамбовской области, которой в названной области проведены проверочные мероприятия.

Так, прокурором г. Моршанска выявлены нарушения пожарной безопасности в ТОГБСУ СОН «Дом социального обслуживания «Надежда». По

¹ См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // URL: <https://base.garant.ru/57244739/> (дата обращения: 21.11.2021).

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10.09.2018 № 19-КГ18-16.

результатам проверки в отношении директора учреждения возбуждены дела об административных правонарушениях¹.

Нарушения в трудовой сфере связаны с правами должностных лиц государственных и муниципальных органов, выполняющих (выполнявших) свои полномочия в сфере защиты от ЧС.

К таким нарушениям, к примеру, относятся неправильный расчет выслуги лет, исчисление надбавок, пенсионного возраста и т.д. Расчеты и порядки исчисления регулируются отдельными законами и нормативными правовыми актами².

Права и законные интересы несовершеннолетних детей – это та категория, которая стоит на постоянном контроле Генпрокурора России.

К примеру, прокуратурой Республики Башкортостан проводилась проверка на предмет получения травм ребенком из-за схода наледи и снега с крыши здания в г. Уфе. Органы прокуратуры проверяли исполнение законодательства со стороны должностных лиц, не обеспечивающих своевременную организацию работ по чистке кровли. По данному факту возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 238 УК РФ (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности³).

¹ Информационное письмо прокуратуры Тамбовской области от 13.03.2023 № 07-04-2023 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере соблюдения организациями, занимающихся размещением престарелых, инвалидов, бездомных и лиц без определенного места жительства законодательства о пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологическом благополучии, условий для оказания первой медицинской помощи» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² См.: Федеральный закон «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Закон Российской Федерации от 21.01.1993 № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»; Указ Президента Российской Федерации «О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающих прав на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет»; Закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей»; приказ МЧС России от 03.11.2015 № 581 «Об утверждении Положения об условиях оплаты труда, предоставления гарантий и компенсаций работникам военизированных горноспасательных частей, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»; и другие.

³ URL: <https://www.epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=72456625> (дата обращения: 20.03.2022).

Прокуратурой Чеченской Республики проведена проверка на предмет исполнения законодательства об обеспечении безопасности использования и содержания газового оборудования. Так, в одном из домов в г. Грозном произошло самовоспламенение газовоздушной смеси, в результате которой двое детей получили термические ожоги¹.

3. *Нарушения органами государственной власти и местного самоуправления законодательства в сфере защиты от ЧС, включающие в себя:*

– нарушения в области проведения проверок должностными лицами МЧС России и его территориальными органами в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей²;

– нарушения должностными лицами МЧС России и его территориальными органами процессуальных норм, установленных КоАП РФ при привлечении юридических и должностных лиц к административной ответственности³.

Нарушения в указанной сфере касаются несоблюдения должностными лицами МЧС России и его территориальных органов требований Закона № 294-ФЗ и Закона № 248-ФЗ при осуществлении контрольных полномочий в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Наиболее распространенными нарушениями являются: проведение проверок без согласования с органами прокуратуры или в отношении юридического лица, не внесенного в ежегодный план проведения проверок, нарушение сроков проведения выездных проверок в отношении хозяйствующих субъектов, проведение проверки без распоряжения руководителя территориального органа, осуществляющего функции государственного контроля, истребование документов, не относящихся к предмету проверки и выход за рамки проверки.

¹ URL: <https://www.epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=72456625> (дата обращения: 20.03.2022).

² Осуществление надзора и показатели работы по указанному направлению отражаются в отчете по форме «ГМК», утвержденный приказом Генеральной прокуратуры РФ от 24.12.2017 № 19 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «сведения о работе прокурора по надзору за исполнением контролирующими органами законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также при проведении проверок деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц» по форме ГМК и Инструкции по его формированию» (далее – отчет по форме «ГМК»).

³ МЧС России подготовлен обзор правоприменительной практики органов надзорной деятельности МЧС России и ответы на наиболее актуальные вопросы организации и осуществления надзорной деятельности МЧС России.

Органы прокуратуры, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 (ред. от 20.04.2022) «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, обязаны уделять внимание исполнению требований Закона № 294-ФЗ и привлекать к ответственности должностных лиц, нарушавших требование указанного закона.

При проведении надзорных проверок в отношении должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере защиты от ЧС, органы прокуратуры обращают внимание прежде всего на ведение реестра проверок, проводимых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Также для уменьшения проведения необоснованных проверок со стороны МЧС России и его территориальных органов при согласовании материалов на проведение проверки органы прокуратуры тщательным образом изучают такой материал на обоснованность и законность осуществления контрольных функций в отношении хозяйствующих субъектов и соблюдения норм Законов № 294-ФЗ, № 248-ФЗ.

Должностные лица органов МЧС России и его территориальных органов наделены процессуальными полномочиями по привлечению к административной ответственности, предусмотренной КоАП РФ, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных лиц за нарушения требований законодательства в сфере защиты от ЧС.

Нередко при проведении должностными лицами МЧС России процедуры привлечения к административной ответственности нарушаются нормы КоАП РФ, регулирующие процессуальные положения.

Прокуроры выявляют нарушения административной процедуры в ходе проведения проверок контроль-наблюдательных дел, порядка рассмотрения

¹ Законность. 2009. № 5.

обращений и заявлений от юридических и должностных лиц, индивидуальных предпринимателей.

В данной части прокурорам также следует обращать внимание на обоснованность вынесения в отношении юридических лиц и их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и их уполномоченных представителей протоколов об административных правонарушениях и назначении административных наказаний. Нередко должностными лицами назначается либо необоснованно завышенный административный штраф, либо лицо вовсе освобождается от административного наказания.

К данной группе нарушений относятся такие нарушения, как наложение необоснованно высокого административного штрафа по протоколу об административном правонарушении при наличии малозначительности нарушения (ст. 2.⁹ КоАП РФ), «нарушение порядка извещения об административном производстве, привлечение лица к административной ответственности при истечении сроков давности, повторное неправомерное привлечение хозяйствующего субъекта к административной ответственности»¹.

Также органами прокуратуры ежегодно выявляется большое количество нарушений в сфере защиты от ЧС, связанных с административными правонарушениями, такими как нарушение требований пожарной безопасности (ст. 20.4 КоАП РФ), нарушения требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ), невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ), осуществление предпринимательской деятельности с (грубым) нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (ч. 3, 4 ст. 14.1 КоАП РФ), нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32 КоАП РФ), нарушение правил использования лесов (ст. 8.25 КоАП РФ),

¹ См., например: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2015 г. № 20АП-7770/14.

невыполнение мероприятий, предусмотренных сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации (ст. 8.32.³ КоАП РФ).

4. Иные нарушения, косвенно затрагивающие область защиты от ЧС (в области противодействия терроризму, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений).

К иным нарушениям можно отнести отсутствие разработанного паспорта безопасности объекта, регламентированного Федеральными законами от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹, от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»², от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»³, постановлениями Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспорта безопасности таких мест и объектов (территории)»⁴, от 14.07.2022 № 1265 «Об утверждении Правил разработки и формы паспорта безопасности потенциально опасного объекта»⁵.

В решениях коллегий Генпрокуратуры России подчеркивается внимание, которое уделяется органами прокуратуры вопросам антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

Органами местного самоуправления могут нарушаться требования по предоставлению земельных участков для установки специализированных технических средств оповещения и формирования населения в местах массового пребывания людей. Нарушения могут выражаться в несоблюдении требований как гражданского и лесного законодательства (закрепление условий в договоре оказания услуг, противоречащих предмету и характеру договора),

¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2022. № 29. Ст. 5516.

так и бюджетного законодательства в виде нецелевого расходования полученных средств. Невыполнение требований законодательства, смежного со сферой защиты от ЧС, может способствовать формированию условий для возникновения таких ситуаций.

Важность данной категории нарушений подтверждается не только проведением прокурорами проверок, но и также разработки организационно-методических документов. Например, прокуратурой Приморского края разработаны методические рекомендации «Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений¹», прокуратурами Пермского края и Кемеровской области – Кузбасс подготовлены обзоры практики прокурорского надзора в сфере соблюдения требований безопасности на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций².

Учитывая классификацию типичных нарушений, выявляемых органами прокуратуры в сфере защиты от ЧС, и в целях совершенствования ведомственной статистической отчетности предлагается ввести в действие статистический отчет «Надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий». Новая статистическая форма поможет органам прокуратуры проводить анализ выявленных нарушений разных категорий и позволит делать выводы

¹ Методические рекомендации прокуратуры Приморского края от 2023 г. «Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Обзор прокуратуры Пермской края от 12.04.2023 № 7-15-2023/4910-23-20570001 о практике прокурорского надзора в сфере соблюдения требований безопасности на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; Обзор прокуратуры Кемеровской области – Кузбасса от 28.02.2023 № 7/3-61-2022 о состоянии законности и практики прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о промышленной безопасности. Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

об эффективности прокурорского надзора на названном направлении деятельности.

С предложением диссертанта по введению в действие указанного статистического отчета с полугодовой периодичностью согласны 80 % опрошенных среди прокурорских работников.

В заключение необходимо указать следующее. При появлении расширенных статистических отчетов по таким формам, как «ПМ», «ОН», «К», «ГМК», прокурорами выявляется значительное количество нарушений законодательства в сфере защиты от ЧС. Выявление такого количества нарушений в первую очередь связано с увеличением числа чрезвычайных ситуаций, пожаров и иных обстоятельств, приводящих к гибели людей и разрушению территорий и хозяйствующих объектов экономики.

Таким образом, прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС отличается многогранностью; он не ограничивается проведением проверок и выявлением нарушений лишь Закона № 68-ФЗ и пожарной безопасности.

Работа прокуроров ориентирована на стабилизацию положения в сфере защиты от ЧС и в последующем, снижение количества допускаемых нарушений как хозяйствующими субъектами, так и должностными лицами органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль в указанной области.

Прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законодательства о защите от ЧС, могут использовать данную классификацию нарушений в своей надзорной деятельности для совершенствования данного направления.

3.3. Тактика и методика реализации прокурорами полномочий по выявлению, обеспечению устранения и предупреждения нарушений

законов, регулирующих сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Прокурорская проверка исполнения законов представляет собой важную часть надзорной деятельности, которую реализует прокуратура. В юридической науке под прокурорской проверкой, с одной стороны, понимается «основной способ выявления нарушений закона, а с другой – полномочие прокурора по надзору за точным и единообразным исполнением законов»¹, «использование в комплексе различных методов и правовых средств конкретных вопросов деятельности поднадзорных объектов в целях установления ее соответствия или несоответствия требованиям законодательства»².

В.Д. Ломовский под прокурорской проверкой понимал «совокупность методов, способов установления, выявления обстоятельств правонарушений, и уже по этой причине она не может рассматриваться в качестве обычного средства выявления правонарушений. Среди всех иных средств выявления прокурором обстоятельств правонарушений прокурорская проверка выступает в качестве родового и, следовательно, более значимого»³.

В теории прокурорского надзора прокурорская проверка разделяется на два вида: плановая и текущая, которые различаются основаниями и поводами для их проведения. О.Н. Коршунова также классифицирует прокурорские проверки от направления деятельности, а именно надзорные, ненадзорные и смешанные⁴. В Настольной книге прокурора также указан сквозная проверка, цель которой

¹ Коршунова О.Н., Никитин Е.Л., Кулик Н.В., Головки И.И., Бурмистова Е.А., Дытченко Г.В., Плугарь Д.М., Чулкинов К.А. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. С. 4–5.

² Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 12.

³ Ломовский В.Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5. С. 89–93.

⁴ См.: Коршунова О.Н., Никитин Е.Л., Кулик Н.В., Головки И.И., Бурмистова Е.А., Дытченко Г.В., Плугарь Д.М., Чулкинов К.А. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. С. 9.

«позволяет полностью охватить структуру соответствующего органа, носящие по своему содержанию как целевой, так и комплексный характер»¹.

Повод к проверке – это юридический факт. Наличие такого факта дает прокурорам полномочия совершать действия и вступать в правоотношения, образующие в своем единстве деятельность по разрешению задач, стоящих перед прокурорским надзором; основанием же являются «полученные из соответствующих источников фактические данные, достаточные для предположения о совершенном правонарушении и указывающие в своей совокупности на необходимость личного вмешательства прокурора»².

Генпрокуратура России в информационном письме в связи с принятием Закона № 27-ФЗ пояснила, что основаниями для проверки прокурорами являются обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации и т.п., а также иные материалы; поводом могут быть материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также иные материалы, в которых есть достаточные данные о нарушениях закона³.

Таким образом, Генпрокуратурой России разделяются поводы и основания для проведения проверок на две категории, что, помимо прочего, закреплено приказом ГП РФ № 195 (п. 6).

Между тем в приказе ГП РФ № 321 поводы и основания к проведению проверок в сфере защиты от ЧС не указаны. Но несмотря на отсутствие в указанном приказе поводов и оснований к проведению проверок прокурорам надлежит в указанной сфере руководствоваться общими требованиями «общенадзорного» приказа и при проведении проверок использовать сведения, взятые не только из

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 182.

² Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 23.

³ Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.04.2017 г. № 76/2-288-2017 «О разъяснении порядка проведения органами прокуратуры проверок в связи с принятием Федерального закона от 07 марта 2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

обращений граждан и юридических лиц, но и применять результаты аналитической работы, статистические данные и прочее.

К примеру, Мещанской межрайонной прокуратурой г. Москвы поводом к проведению проверки в сфере защиты от ЧС послужили результаты проведения аналитической работы о наличии на поднадзорной территории торговых центров, систематически нарушающих законодательство о пожарной безопасности. Основанием к проверке являлся рапорт помощника прокурора, в котором отражены результаты со статистическими данными и наименованиями торговых центров, склонных нарушать требования законодательства.

Кроме того, в юридической литературе выделяют контрольные и повторные проверки, различают также по кругу лиц, участвующих в проверке, а именно проведение единолично прокурором, группой или с привлечением специалиста.

Тактика прокурорской проверки тесно взаимосвязана с ее методикой. Так, тактика «разнообразна и зависит от ряда обстоятельств и факторов: 1) характера полученного сигнала о правонарушении; 2) вида информационного источника; 3) статуса поднадзорного объекта; 4) объема информационных данных, которые предстоит подвергнуть исследованию и оценке и т.п.»¹.

Таким образом, тактика прокурорской проверки в сфере защиты от ЧС – это определение прокурором оптимальных приемов и методов организации прокурорского надзора в области защиты от ЧС.

Методика прокурорского надзора – комплекс научно обоснованных рекомендаций, охватывающих вопросы эффективной организации, подготовки, осуществления действий, которые направлены на выявление нарушений исполнения законов, а также оценку полученных результатов и выбор адекватных мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения².

¹ Вишневская А.Е. Методика проведения прокурорских проверок в сфере труда и занятости граждан // Наука. Теория. Практика. 2011. №1. С. 37.

² Коршунова О.Н., Никитин Е.Л., Кулик Н.В., Головки И.И., Бурмистова Е.А., Дытченко Г.В., Плугарь Д.М., Чуклинов К.А. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. С. 13.

Методика прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС – это совокупность положений, направленных на определение доступных методов, применение которых обеспечит реализацию поставленных задач и достижение целей в рассматриваемой области; данные методы многократно применяются структурными подразделениями прокуратуры.

Следует подчеркнуть отсутствие методической литературы, посвященной именно проведению проверок в сфере защиты от ЧС, хотя методики проведения «общенадзорных» проверок разработаны Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Кроме того, как правильно указано, «методика прокурорского надзора не остается неизменной, она может меняться, совершенствоваться в зависимости от условий...»¹.

Таким образом, в настоящем диссертационном исследовании будет отражена методика проведения прокурорских проверок в сфере защиты от ЧС с учетом видов проверок, целей и задач, поставленных перед ней, и классификации нарушений.

О.Н. Коршунова указывает «основные элементы структуры методики проведения прокурорской проверки, среди которых выделяются следующие:

- информация о наиболее типичных поводах и основаниях для проведения проверки;
- рекомендации по наиболее эффективной подготовке к проведению проверки: определению предмета проверки, выбору объектов проверки, определению наиболее целесообразных времени и места проведения проверки, определению круга участников проверки, составлению плана проверки;
- перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке;
- рекомендации по определению перечня документов и материалов, подлежащих изучению;
- типичные нарушения закона, выявляемые в ходе прокурорской проверки;

¹ Сабельфельд Т.Ю. Особенности прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства // Правовые проблемы становления и развития гражданского общества в России: материалы 2-й Международной научно-практической конференции 26–27 мая 2005 года. Ч. 2. Новосибирск, 2005.

- рекомендации по определению проведения отдельных проверочных мероприятий;
- тактические особенности проведения отдельных проверочных мероприятий;
- рекомендации по выбору средств реагирования на выявленные нарушения»¹.

Прокурор в сфере защиты от ЧС вправе провести следующие виды проверок:

- целевые, под которыми понимается исполнение конкретных требований законодательства, к примеру, норм пожарной безопасности, бюджетного законодательства, норм Закона № 294-ФЗ и Закона № 248-ФЗ и т.д.;
- комплексные, то есть проверки исполнения совокупности норм федерального законодательства о защите от ЧС; например, комплексная проверка соблюдения требований законодательства о пожарной безопасности, о противодействии коррупции и об антитеррористической деятельности;
- сквозные, которые включают в себя характер целевых и комплексных проверок;
- повторные проверки, позволяющие прокурору проконтролировать фактическое исполнение ранее выявленных нарушений в сфере защиты от ЧС.

Между тем стоит указать, что «независимо от вида прокурорской проверки исполнения законов ее реализация связана с проведением комплекса типичных взаимосвязанных действий: подготовка к проведению проверки, собственно проверка, правовая оценка и реализация материалов проверки. Причем каждый из указанных элементов – в равной мере необходимая и важная ступень надзорной работы прокурора. Недооценка значимости проведения, к примеру

¹ Коршунова О.Н., Никитин Е.Л., Кулик Н.В., Головки И.И., Бурмистова Е.А., Дытченко Г.В., Плугарь Д.М., Чулкинов К.А. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. С. 15.

подготовительных мероприятий, ведет к снижению качества и полноты всей проверки»¹.

Основания и поводы, служащие основаниями для проведения проверок в области защиты от ЧС, различны: это прежде всего обращения и заявления граждан, а также юридических лиц; результаты мониторинга средств массовой информации; данные, полученные в ходе анализа состояния законности в рассматриваемой сфере; сведения, предоставленные органами исполнительной власти. Плановые проверки осуществляются в соответствии с планами работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъекта РФ или районного звена, а также по заданию вышестоящих структурных подразделений.

При организации прокурорской проверки в сфере защиты от ЧС прокурору следует определить предмет проверки, его объект, время проведения, определение круга участников.

Так, к примеру, при наличии информации о возможных нарушениях пожарного законодательства на предприятии прокурорский работник избирает предметом проверки исполнение требований законодательства о пожарной безопасности, объектом же – юридическое лицо, которое осуществляет коммерческую деятельность.

По окончании подготовки к проверке прокурором составляется план проверки, в который включаются сведения о проверяемом юридическом лице, определение временного отрезка, в рамках которого будут осуществлены проверочные мероприятия, вопросы, подлежащие изучению, тактика проведения (направление соответствующих запросов, выход на место и т.п.).

Начало проверки оформляется решением о проведении проверки, которое принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) в срок не позднее дня начала проверки (п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре).

¹ Бут Н.Д. и др. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 96.

Форма решения о проведении проверки утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹. В решении фиксируются цель, предмет, сроки ее проведения проверки, лица, принимающие участие в осуществлении проверочных мероприятий.

Ранее проверкам органов и организаций не предшествовали предупреждения, а прокуроры не выносили решения. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 17.02.2015 № 2-П указал на необходимость документирования мотивированного решения о проведении проверки; с данным решением должно быть ознакомлению проверяемое лицо.

В случае проведения комплексной проверки с решением о проведении проверки целесообразно направлять соответствующий запрос о представлении документов и материалов. Таким образом, проверяемому лицу представлено время для подготовки к проверке. Между тем при наличии оснований и информации о том, что документы могут быть уничтожены, а нарушения скрыты, прокурор вправе провести проверку внезапно, без какого-либо оповещения проверяемых лиц.

В рамках проверки прокурор изучает соответствующие материалы и документы, осуществляет выход на место, получает сведения из органов исполнительной власти, необходимые для проведения проверки. Н.В. Субанова отмечает, что «широкий арсенал методов и приемов организации прокурорской надзорной деятельности требует творческого подхода к выбору установленных или допускаемых законодательством правовых средств (например, фотографирование, использование средств видеофиксации в процессе прокурорской проверки, хотя и не предусмотрено Законом о прокуратуре, однако ему не противоречит и

¹ Законность. 2017. № 7.

допускается в целях установления и документального подтверждения обстоятельств правонарушений)»¹.

Прокурор, осуществляя выход на место проверяемого объекта, имеет право по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов. При личном выходе на место прокурор может самостоятельно убедиться в состоянии законности на проверяемом предприятии или органе. Такая тактика особенно действенна при проведении проверок в сфере защиты от ЧС, так как наибольшее количество нарушений совершается на месте и не фиксируется документально.

Помимо осуществления выхода на место прокурор вправе затребовать соответствующие документы и материалы для изучения. В ряде случаев документы подтверждают наличие или отсутствие нарушений в различных областях. К примеру, предприятию выделены средства из бюджета субъекта на осуществление закупки противопожарной техники. Однако техника не закуплена, а бюджетные средства, выделенные на определенную цель, истрачены на иное. Такого рода нарушения подтверждает фактическое отсутствие техники, а также соответствующие бухгалтерские документы, подтверждающие нецелевое расходование бюджетных средств.

В случае воспрепятствования при проведении проверки прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, предусмотренное ст. 17.⁷ КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении).

Кроме того, при проведении проверки прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений закона.

В целом прокурор при осуществлении проверочных мероприятий проводит анализ материалов и документов, дает оценку обстоятельствам, обрабатывает информацию.

¹ Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 43.

По окончании проверки прокурором делается вывод о наличии нарушений законодательства в деятельности проверяемого лица. Так, при выявлении нарушений прокурорский работник выбирает меры прокурорского реагирования для их устранения.

В Законе о прокуратуре предусмотрено, что прокурор возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона (п. 2 ст. 22). Прокурор вправе выбрать следующие меры прокурорского реагирования: принести протест на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Закона о прокуратуре), внести представление об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона о прокуратуре), вынести мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 25 Закона о прокуратуре), в целях предупреждения правонарушений предостеречь должностное лицо о недопустимости нарушения закона. Кроме того, согласно п. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре, прокурор вправе обратиться в суд. Таким образом, полномочия прокурора представляют собой «систему правовых средств, используемых им для пресечения правонарушений, восстановления нарушенных прав, ликвидации вызванных нарушениями закона негативных последствий»¹.

Обобщая вышесказанное, необходимо добавить, что по окончании проверок составляется акт проведенной проверки, в котором указывается следующая информация:

- время и место проверки;
- лица, принимающие участие в проверке;
- описание объекта, подлежащего проверке, и характер нарушений.

В акте о результатах проверки фиксируются нарушения, с которыми должностные лица или уполномоченные представители организации могут ознакомиться. Акт проверки востребован при направлении постановления о

¹ Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2018. С. 185.

возбуждении дела. Обычно с актом ознакомляется руководитель или уполномоченный представитель организации, что фиксируется подписью. Кроме того, указанные лица вправе дополнить акт своими возражениями.

Между тем до настоящего времени форма акта проверки, проведенной органами прокуратуры, не установлена. Конституционный Суд Российской Федерации выразил свою позицию в постановлении от 17.02.2015 № 2-П, в котором отмечает, что «результат прокурорской проверки подлежит оформлению в виде того или иного акта прокурорского реагирования и доведению до сведения проверяемой организации... отсутствие в Законе о прокуратуре прямого указания на необходимость оформления в виде отдельного акта результатов прокурорской проверки, не выявившей нарушений законов, не освобождает прокурора от необходимости принятия по ее итогам соответствующего решения с доведением его до сведения... поскольку без принятия такого решения прокурорская проверка в формально-юридическом смысле не могла бы считаться завершенной...»¹. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» установлены формы решения о проведении проверки, решения о расширении предмета проверки и акта проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона. Согласно п. 14 ст. 21 Закона о прокуратуре подобный акт направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) в десятидневный срок с момента завершения проверки.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной».

Методика и определение мер реагирования при проведении проверок в сфере защиты от ЧС различаются классификацией типичных нарушений, выявляемых в указанной области.

К примеру, при проведении проверок в области чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности эффективно привлекать специалистов, обладающих специальными знаниями в указанной сфере. Кроме того, прокурору следует выходить на место, производить визуальный осмотр, по результатам которого делается вывод о наличии нарушений.

Прокурорскими работниками в данной области выявляются нарушения Законов № 68-ФЗ и № 69-ФЗ, ЛК РФ, Градостроительного кодекса Российской Федерации¹, требований противопожарной безопасности и т.д. К примеру, в торгово-развлекательном комплексе «Муссон» сотрудниками прокуратуры города Севастополь и специалистами территориального органа МЧС России выявлены нарушения ст. 51, 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации: реконструкция двух производственных корпусов без специального разрешения, работа комплекса без решения о вводе объекта в эксплуатацию, отсутствие в некоторых помещениях установок автоматической пожарной сигнализации, а также эвакуационных выходов.

Результатом проверки стало внесение прокурором представления об устранении нарушений и возбуждение дела об административных правонарушениях. Материалы проверки и постановления направляются для рассмотрения в территориальный орган МЧС и иные органы, уполномоченные рассматривать такие постановления. Несмотря на то, что административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.4, 20.5, 20.6, 20.7, 8.32, 8.25, 8.32.3 КоАП РФ, не являются исключительной компетенцией прокурора по возбуждению постановлений об административных правонарушениях, органы прокуратуры с каждым годом выносят подобные постановления в большом объеме, так как вопросы защиты от ЧС являются приоритетными и значимыми. Также прокурор имеет право направить в суд исковое заявление в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 52

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

АПК РФ, ст. 39 КАС РФ, если существует угроза причинения вреда гражданам (ст. 1065 ГК РФ) и при наличии оснований направляет материалы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (к примеру: ст. 293 УК РФ – халатность; ст. 291 УК РФ – нарушение требований пожарной безопасности).

В качестве пример можно привести проведенный прокуратурой Республики Марий Эл анализ соблюдения законности в сфере пожарной безопасности на поднадзорной территории, результатом которого стал направленный на места обзор нарушений в области исполнения законодательства о пожарной безопасности. В данном обзоре нашли отражение выявленные нарушения на разных предприятиях, в том числе дереводобывающих, лесопромышленного комплекса, в специализированных учреждениях здравоохранения, образования и социального обслуживания, в которых незащищенные категории граждан (дети, инвалиды, престарелые и др.) находятся круглосуточно¹.

Проведение проверок в сфере бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на осуществление мероприятий по защите от ЧС, законодательства о контрактной системе и размещении государственных и муниципальных заказов обусловлено в первую очередь осуществлением мониторинга единой информационной системы. Прокурорскому работнику следует проводить мониторинг на постоянной основе, так как ненадлежащее использование бюджетных средств, выделенных на защиту от ЧС, является одной из причин возникновения пожаров и иных явлений. Кроме того, в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.04.2019 № 75/1-3-2019 «О состоянии законности и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров»² указано на обращение особого внимания с 01.01.2019 на вопросы достаточности и своевременности финансирования работ по предупреждению и тушению пожаров на особо охраняемых природных территориях.

¹ См.: Обзор прокуратуры Республики Марий Эл нарушений в сфере исполнения законодательства о пожарной безопасности от 02.2018 № 07-24-2018. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

При проведении проверочных мероприятий прокурорам следует обращать внимание на такие распространенные нарушения, как несвоевременное размещение государственного заказа в единой информационной системе, фактическое невыполнение работ по контракту при его подписании, заключение контракта с заведомо невыполнимыми условиями или с нарушением конкурсной процедуры и др. Такого рода нарушения ведут к невыполнению комплекса мероприятий в сфере защиты от ЧС, что напрямую ставит под угрозу жизни людей и сохранение территорий.

По окончании проведения мониторинга прокурор направляет соответствующий запрос, адресованный проверяемому лицу, на представление документов и материалов для изучения. Несмотря на то, что в единой информационной системе в соответствии с Законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ размещаются документы, касающиеся осуществления закупок (контракты, платежные поручения, аукционная и конкурсная документация), в проверяемой организации необходимо получить материалы на бумажном носителе, так как зачастую в систему размещаются документы без соответствующих подписей должностных лиц, дат заключения контрактов.

По результатам проверки прокурор вправе помимо внесения представления об устранении нарушений в сфере контрактной системы возбудить дела об административных правонарушениях, предусмотренные ст. 7.29 КоАП РФ (несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя), ст. 7.30 КоАП РФ (нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд), ст. 7.32.⁵ КоАП РФ (нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд).

Также прокурором проводятся проверки в деятельности работников МЧС России и его территориальных органов по реализации полномочий

по проведению проверок в отношении хозяйствующих субъектов в соответствии с Законами № 294-ФЗ и № 248-ФЗ.

В соответствии с п. 1.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее по тексту – приказ ГП РФ № 93) прокурорам надлежит при проведении надзорных проверок органов государственного и муниципального контроля уделять особое внимание исполнению требований Закона № 294-ФЗ и привлечению к ответственности за нарушение закона лиц с использованием всех полномочий, предусмотренных Законом о прокуратуре.

При выявлении нарушений в деятельности МЧС и его территориальных органов прокуроры вносят представления с предложением рассмотреть вопрос о привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности, а также возбуждают дела об административных правонарушениях, предусмотренные ст. 19.6.¹ КоАП РФ (несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле).

В части сферы противодействия коррупции прокуроры осуществляют проверочные мероприятия в соответствии с Законом о противодействии коррупции и Законом № 230-ФЗ.

Проверки в данной области отличаются тем, что в рамках организации и подготовки к ней прокурору следует запросить в органе исполнительной власти списки должностных лиц, на которых распространяется обязанность по представлению сведений о доходах и расходах. Также необходимо направить соответствующие запросы в регистрирующие органы для получения информации

¹ СПС «Консультант Плюс».

о наличии движимого и недвижимого имущества у указанной категории должностных лиц.

Проведение проверок в части соблюдения требований антикоррупционного законодательства чаще всего связано с проведением проверок в отношении должностных лиц по полноте и достоверности представления сведений о своих доходах и расходах. В некоторых случаях при проведении прокурорами подобных проверок имеются основания полагать, что должностным лицом совершена сделка на приобретение имущества на доходы, законность которых не подтверждена. В связи с чем органами прокуратуры вносятся представления, направляются иски о заявлении в порядке ст. 45 ГПК РФ об обращении имущества в доход государства. Такие меры «направлены на предупреждение коррупции и незаконного личного обогащения, включая возможность изъятия по решению суда имущества, приобретенного на незаконные доходы, согласуется с признаваемыми на международном уровне стандартами борьбы с коррупцией»¹.

Между тем при проведении комплексных проверок в отношении юридических лиц стоит обратить внимание на исполнение работодателем требований ст. 12 Закона о противодействии коррупции по уведомлению бывшего работодателя о приеме на работу государственного служащего.

Прокурор при выявлении подобных нарушений вправе возбудить дела об административном правонарушении, предусмотренные ст. 19.29 КоАП РФ в отношении должностных и юридических лиц.

Проверочные мероприятия в сферах, косвенно затрагивающих область защиты от ЧС, отличаются тем, что прокурор выявляет нарушения в таких сферах при проведении комплексных проверок.

Прокурорский работник может выявить нарушения в сфере антитеррористического и транспортного законодательства, о промышленной безопасности опасных производственных объектов. Такие нарушения на

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан от 29.11.2016 года.

предприятиях провоцируют возникновение чрезвычайной ситуации косвенным образом.

Проверки в указанной сфере следует проводить с выходом на место, а при отсутствии специальных знаний направлять запросы в органы исполнительной власти для привлечения соответствующего специалиста.

В заключении пособия «Проверка прокурором исполнения законов» отмечено, что «независимо от причин и условий проверки исполнения законов, а также полученных результатов прокурорами в процессе ее проведения неизменно должна соблюдаться деловая доброжелательная атмосфера, культивироваться уважительное отношение к гражданам, деятельность которых проверяется; важно выслушивать мнение лиц по имеющимся к ним претензиям и замечаниям и по возможности не срывать намеченные ими служебные мероприятия, избегать неоправданных нарушений обычного хода рабочего процесса на проверяемых объектах»¹.

Подводя итог, стоит отметить, что эффективность прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС продиктована правильно выбранной методикой проведения проверочных мероприятий и широким охватом областей, в которых юридическими и должностными лицами совершаются нарушения. Предложенная методика прокурорского надзора в названной сфере с учетом классификации групп типичных нарушений федерального законодательства акцентирует внимание на проведении проверок органами прокуратуры в отношении уполномоченных органов в сфере защиты от ЧС. При рациональном использовании методов и приемов проведения проверок органы прокуратуры смогут добиться уменьшения количества нарушений, в первую очередь в деятельности поднадзорных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Ведь именно снижение количества нарушений является показателем обеспечения защиты от ЧС.

¹ Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 47.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное научное исследование позволило сделать вывод об актуальности прокурорского надзора за исполнением законов о защите населения от ЧС. Также сформулированы положения о путях совершенствования данного направления.

Во-первых, прокурорский надзор в сфере защиты от ЧС в настоящее время является самостоятельным и комплексным направлением отрасли прокурорского надзора, которое в первую очередь выражается в обеспечении превентивных мер, направленных на пресечение возникновения чрезвычайных ситуаций и катастроф. Надзор в указанной сфере включает в себя несколько направлений деятельности:

- надзор за исполнением законодательства органами власти и местного самоуправления в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций;
- надзор за исполнением законодательства указанными органами в сфере ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;
- надзор за соблюдением прав и законных интересов граждан, включая пострадавших вследствие чрезвычайных ситуаций.

Перед названными направлениями деятельности поставлены однородные задачи по обеспечению защиты от ЧС посредством применения полномочий, перечисленных в Законе о прокуратуре.

Самостоятельность направления и его всеобъемлющий характер прокурорской деятельности отражены в специфике предмета и объекта надзора, а также в его пределах.

Во-вторых, в теории прокурорского надзора отсутствует определение прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС, не определен круг объектов предмет и основные задачи надзора. Данное положение определяет необходимость разработки эффективной теоретической и методической базы совершенствования прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС.

Автором настоящей диссертационной работы предложено определение прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты от ЧС, под которым понимается деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и законов, регулирующих правоотношения в области защиты от ЧС, в целях обеспечения верховенства закона, укрепления законности, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, исследование и проведенный социологический опрос среди сотрудников территориальных органов МЧС России показали на необходимость внесения изменений в федеральное законодательство понятий «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и «угроза причинения вреда населению и территориям».

Отсутствие указанных терминов на законодательном уровне создает затруднение органам прокуратуры реально оценивать условия для проведения проверок органами исполнительной власти. Кроме того, отсутствие законодательного определения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций затрудняет, на взгляд автора, реализацию МЧС России и его территориальным органам полномочий в данной сфере, о чем свидетельствуют статистические показатели привлечения к административной ответственности юридических и должностных лиц по ст. 20.6 КоАП РФ.

Так, автором предложено внесение изменений в статью 1 Закона № 68-ФЗ с дополнением формулировки термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», под которым понимается комплекс средств и приемов, используемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, предназначенных для быстрого реагирования и охраны населения от чрезвычайной ситуации, направленных на сохранение территорий и уменьшение потерь населения.

Дополнительно автором предлагается внести изменения в Закон № 248-ФЗ и дополнить термином «угроза причинения вреда населению и территориям» –

условия или наличие предполагаемых оснований, которые могут при возникновении чрезвычайной ситуации повлиять на быструю и безопасную эвакуацию людей в безопасную зону, равно как причинение вреда жизни и здоровью людей и нанесение ущерба территориям.

В-четвертых, проведенное исследование позволило автору выделить систему органов власти, реализующих полномочия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и категоризовать ее на три группы в зависимости от широты компетенции.

Первую группу составляет профильное министерство – МЧС России и его территориальные органы, которые осуществляют функции в обозначенной сфере непосредственно.

Во вторую группу вошли органы власти и местного самоуправления, которые выполняют функции по защите от чрезвычайных ситуаций опосредованно. При этом при реализации функции в указанной сфере у органов власти наблюдается дублирование полномочий с МЧС России, что является своеобразным фактором расфокусирования внимания на устранение и ликвидацию случившейся чрезвычайной ситуации.

В третью группу вошли Президент РФ, Правительство РФ и Федеральное Собрание РФ, которые выполняют координирующую роль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Разделение органов власти на три группы позволило увидеть и детально проанализировать объем полномочий, представленных каждой группе, определить их форму взаимодействия.

В-пятых, отсутствие в статистических отчетах классификации нарушений в сфере защиты от ЧС не отражает достоверные данные о выявленных нарушениях в разных областях, входящие в вышеуказанное направление прокурорского надзора. Подготовленные прокурорами информационные письма и методические материалы, как правило, не содержат цифровых показателей о проделанной работе ввиду отсутствия как таковой отчетности в обозначенной сфере. Направляемые докладные записки прокурорами регионов также зачастую не содержат

показателей, приводятся лишь единичные примеры принятых мер реагирования, что не отражает действительную ситуацию в субъектах Российской Федерации.

Между тем в прокурорский надзор в области защиты от ЧС входят иные направления деятельности, и органами прокуратуры выявляются различные нарушения.

По итогам проведенного исследования автором приведена классификация типичных нарушений, выявляемых прокурорами при проведении проверочных мероприятий в сфере защиты от ЧС.

Также в целях совершенствования ведомственной отчетности с учетом предложенной классификации типичных нарушений предлагается ввести в действие статистический отчет «Надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Диссертантом разработана форма отчета с учетом направлений деятельности органов прокуратуры и включены следующие разделы:

– раздел 1 «Надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», включающий разбивку по типичным нарушениям, а также органам власти, управления и организациям, в которых прокуратуры их выявляют;

– раздел 2 «Надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания»; данный раздел содержит информацию о количестве возбужденных уголовных дел и иных сопутствующих сведений;

– раздел 3 «Надзор за оперативно-розыскной деятельностью» включает в себя сведения о делах оперативного учета и оперативной-розыскной деятельности в сфере защиты от ЧС.

В-шестых, в диссертационном исследовании доказана самостоятельность прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС в современных условиях.

Актуальность направления обусловлена в первую очередь современными реалиями, теми задачами, которые были определены Президентом Российской Федерации, органами власти в области реализации политики национальной

безопасности, а также повышенным контролем Генерального прокурора Российской Федерации и, как следствие, количеством проводимых проверок в названной области органами прокуратуры.

Самостоятельность направления отражена в наличии объекта, предмета и пределов прокурорского надзора.

В-седьмых, сделанные выводы в исследовании носят практическое значение и свидетельствуют об актуальности выбранной темы, а также входят в систему научных знаний в сфере прокурорского надзора.

Практическое значение отражается в принятии ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» новой дисциплины «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций», рассчитанной на студентов, проходящих обучение по образовательной программе высшего образования «Судебная и прокурорская деятельность. Специализация «Прокурорская деятельность»¹.

Выводы, сделанные автором в настоящем исследовании, послужили основой для рабочей программы названной дисциплины.

В-восьмых, обоснованы предложения по совершенствованию прокурорского надзора в сфере защиты от ЧС. В целях повышения эффективности данного направления автором разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий», который включает в себя актуальные направления деятельности органов прокуратуры, как в части проверок исполнения федерального законодательства, так и применение полномочий по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью.

¹ См. Фокина М.М. Организация и внедрение дисциплины «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций» // Современное право. № 9 (сент.). 2023. С. 81–83.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Законы и подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.] с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 153–154.
3. Воздушных кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Российская газета. – 1997. – № 59–60.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. – 2022. – № 46. – Ст. 4532.
7. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей: Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 9. – Ст. 328.
8. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Российской Федерации

от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.

9. О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах: Закон Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 4328-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 34. – Ст. 1395.

10. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 20 октября 2005 г. № 514-76 // Санкт-Петербургские ведомости. – 2005. – № 205.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

13. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Российская газета. – 2006. – № 277.

14. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

15. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

16. Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4921.

17. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

19. О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3649.

20. О гражданской обороне: Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.

21. О связи: Федеральный закон от 07 июля 2003 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

22. О средствах массовой информации: Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Российская газета. – 1992. – № 32.

23. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федеральный закон от 22 августа 1995 № 151-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3503.

24. О радиационной безопасности населения Российской Федерации: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 141.

25. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

26. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.

27. О добровольной пожарной охране: Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2717.

28. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

29. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2012 г. № 414-ФЗ // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (часть 1). – Ст. 8973.

30. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 13. – Ст. 1652.

31. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

32. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

33. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

34. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть 1). – Ст. 5007.

35. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

36. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

37. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. 10). – Ст. 4571.

38. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.

39. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6953.

40. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. – 2017. – № 11. – Ст. 1536.

41. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

42. О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1418 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (часть 2). – Ст. 232.

43. О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 1013 // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (часть 2). – Ст. 5400.

44. О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями: постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 // СЗ РФ. – 1995. – № 24. – Ст. 2286.

45. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (часть 3). – Ст. 2171.

46. О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (часть 1). – Ст. 2149.

47. Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или

чрезвычайной ситуации: постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 // СЗ РФ. – 2020. – № 15 (часть 4). – Ст. 2274.

48. О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 // СЗ РФ. – 1997. – № 13. – Ст. 1545.

49. О порядке учета лиц, участвовавших в обеспечении чрезвычайного положения, на который распространяются дополнительные гарантии и компенсации: постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2002 г. № 601 // СЗ РФ. – 2002. – № 34. – Ст. 3296.

50. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 // СЗ РФ. – 2007. – № 22. – Ст. 2640.

51. О порядке предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2008 г. № 381 // СЗ РФ. – 2008. – № 21. – Ст. 2463.

52. О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров: постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 // СЗ РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2971.

53. О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий: постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 // СЗ РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 809.

54. Об утверждении правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и

юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями: постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928 // СЗ РФ. – 2020. – № 1 (часть 2). – Ст. 106.

55. О привлечении сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров: постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1464 // СЗ РФ. – 2017. – № 50 (часть 3). – Ст. 7623.

56. О внесении изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом: постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2020 г. № 1120 // СЗ РФ. – 2020. – № 32. – Ст. 5269.

57. Об утверждении порядка разработки обязательных для выполнения требований к потенциально опасным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2021 г. № 1487 // СЗ РФ. – 2021. – № 37. – Ст. 6517.

58. О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающих прав на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет: указ Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. № 1141 // СЗ РФ. – 2010. – № 39. – Ст. 4926.

59. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (часть 2). – Ст. 212.

60. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (часть 2). – Ст. 5351.

61. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12 // СЗ РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 515.

62. О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 501 // СЗ РФ. – 2019. – № 42 (часть 3). – Ст. 5892.

63. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 696 // СЗ РФ. – 2016. – № 52 (часть 5). – Ст. 7611.

64. О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 16 марта 2022 г. № 121 // СЗ РФ. – 2022. – № 12. – Ст. 1807.

65. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.

Организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, информационные письма

66. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 февраля 2011 № 30 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 апреля 2024 № 321 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 №84 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 № 195 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. О порядке реализации организационно-штатных полномочий в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 3 июля 2013 № 261 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации: приказ Генерального прокурора РФ от 17 мая 2018 г. № 296 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению: приказ Генерального прокурора РФ от 29 августа 2016 № 528 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров: указание Генеральной прокуратуры РФ от 11 мая

2011 № 127/7 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере лесопользования: указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 4 августа 2021 № 432/7 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Обзор практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного характера в Дальневосточном федеральном округе: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 июля 2022 г. № 42-19-2022 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Обзор практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 ноября 2022 г. № 74/2-45-2022 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Обзор практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на территории Сибирского федерального округа: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20 июля 2023 г. № 39-23-2023 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. О недостатках в организации надзорной и статистической деятельности органов прокуратуры: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 1 апреля 2013 г. № 11-18-13/Ил635-13 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

79. О разъяснении порядка проведения органами прокуратуры проверок в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской

Федерации»: письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21 апреля 2017 г. № 76/2-288-2017 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

80. Обзор о состоянии законности и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2019 г. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

81. Обзор нарушений в сфере исполнения законодательства о пожарной безопасности: информационное письмо прокуратуры Республики Марий Эл от февраля 2018 г. № 07-24-2018 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

82. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности: информационное письмо прокуратуры города Москвы от 15 мая 2018 г. № 7/33-4-2018 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

83. О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров: информационное письмо прокуратуры Псковской области от 12 октября 2018 г. № 7-34-2018 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации

84. О практике прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров // информационное письмо прокуратуры Республики Саха (Якутия) от 28 апреля 2023 г. № Исуб-71-1846-23/1028-20180001 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

85. О практике прокурорского надзора в сфере обеспечения охраны лесов от пожаров // информационное письмо прокуратуры Республики Хакасия от 05 июля 2023 г. № 7-3-2023 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

86. О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере соблюдения организациями, занимающихся размещением престарелых, инвалидов, бездомных и лиц без определенного места жительства

законодательства о пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологическом благополучии, условий для оказания первой медицинской помощи // информационное письмо прокуратуры Тамбовской области от 13 марта 2023 г. № 07-04-2023 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

87. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений // методические рекомендации прокуратуры Приморского края от 2023 г. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

88. О практике прокурорского надзора в сфере соблюдения требований безопасности на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // обзор прокуратуры Пермской края от 12 апреля 2023 г. № 7-15-2023/4910-23-20570001 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

89. О состоянии законности и практики прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о промышленной безопасности // обзор прокуратуры Кемеровской области – Кузбасса от 28 февраля 2023 г. № 7/3-61-2022. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Акты федеральных органов исполнительной власти

90. Об утверждении Положения об условиях оплаты труда, предоставления гарантий и компенсаций работникам военизированных горноспасательных частей, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 3 ноября 2015 г. № 581 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 5.

91. Об утверждении перечней показателей результативности и эффективности деятельности надзорных органов МЧС России: приказ МЧС России от 18 декабря 2017 г. № 576 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

92. О Концепции создания Единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: приказ МЧС России от 29 декабря 2006 г. № 804 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

93. Об утверждении методических указаний по заполнению форм сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах: приказ Минприроды России от 6 июля 2015 г. № 347 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015. – № 45.

94. О перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдения которых осуществляется при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора): приказ Росприроднадзора от 18 октября 2016 г. № 670 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

95. Об утверждении Плана противодействия коррупции в системе МЧС России на 2021–2024 годы: приказ МЧС России от 29 сентября 2021 г. № 642 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

96. ГОСТ Р 22.0.02-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения: приказ Росстандарта от 12 сентября 2016 г. № 1111-ст // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебные акты

97. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 12.

98. Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2012 №7 2-АПГ12-1 «Об отмене решения Забайкальского краевого суда от 30.01.2012 и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Забайкальского края от 29.12.2009 № 54» (в ред. постановлений губернатора Забайкальского края от 12.04.2010 № 10, от 29.04.2011 № 15, от 28.11.2011 № 31) // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2012 №72-АПГ12-1 «Об отмене решения Забайкальского краевого суда от 30.01.2012 и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Забайкальского края от 29.12.2009 № 54» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

100. Определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лютовой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями абзаца второго пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сеземиной Ольги Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 159 Уголовного

кодекса Российской Федерации от 11 апреля 2019 года // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

102. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10.09.2018 № 19-КГ18-16 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

103. Постановление Двдцатого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2015 г. № 20АП-7770/14 (.) // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

104. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10.10.2013 по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова. Информационно-тематическое собрание правовых позиций Конституционного суда РФ «борьба с коррупцией» по состоянию на февраль 2019 года // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

105. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16.03.2018 по делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки В.Н. Фоминой // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

106. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2016 по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда

Республики Башкортостан // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

107. Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан от 29.11.2016 года // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

108. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избрать и быть избранным в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

109. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

110. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

111. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной

организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной // СЗ РФ. – 2015. – № 9. – Ст. 1389.

112. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2010 №15АП-11751/2010 по делу №А53-7936/2010 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

113. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 28.11.2008 по делу № А60-30263/2008 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Диссертации и авторефераты диссертаций

114. Ашурбеков, Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010.

115. Беляев, В.П. Контроль и надзор как форма юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. – С.: СГАП, 2006.

116. Винокуров, А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.

117. Гольцов, В.Б. Частноправовые отношения в деятельности подразделений Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011.

118. Гулягин, А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014.

119. Дагиров, Ш.Ш. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006.

120. Дзангиев, И.О. Правовые аспекты участия органов местного самоуправления в защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2009.

121. Жаворонкова, Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007.

122. Жуков, И.В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2008.

123. Казарина, А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законом экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009.

124. Ким, Е.В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2012.

125. Кожинский, А.В. Теоретические и организационные основы деятельности прокуроров по надзору за исполнением антимонопольного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2021. – 284 с.

126. Космынина, П.В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

127. Макарова, Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях: дис... д-ра юрид. наук. – Беларусь, 2008.

128. Сергеев, В.С. Деятельность российского государства по созданию системы защиты населения и территорий страны в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: 1991–2005 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

129. Смирнов, А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. – М., 1997.

130. Толстик, В.А. Иерархия источников российского права: дис. ... д-ра юрид. наук. – Нижний Новгород, 2002.

131. Устинов, А.А. Компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Пермь, 2011.

132. Христинич, И.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о пожарной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013.

133. Шерстенева, Е.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов: дис. ... канд. юрид. наук. – М. 2014.

Монографии, учебники, пособия, комментарии, научные статьи, обзоры

134. Аврутин, Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 3.

135. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: вопросы и ответы: сб. Вып. 3 / под ред. О.С. Капинус; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.

136. Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012.

137. Архипова, Н.И. Управление в чрезвычайных ситуациях / Н.И. Архипова, В.В. Кульба. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1998.

138. Арзуманова, Л.Л. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова, А.Б. Быля, Е.Н. Горлова, Е.Ю. Грачева, А.В. Карташов, Д.М. Мошкова, Т.Э. Рождественская, А.А. Ситник, Ю.К. Цареградская, Е.Б. Чернобровкина ; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2016. – 688 с.

139. Ашурбеков, Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. – 2006. – № 7.

140. Басова, Ю.Ю. Научные подходы к усовершенствованию нормативно-правовой базы в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2019. – Т. 5 (71). – № 3.

141. Багаутдинов, А.М. Безопасность жизнедеятельности. – М. : ГЭОТАР-Медиа, 2012. – 288 с.

142. Барихин, А.Б. Большая юридическая энциклопедия (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). – М.: Книжный мир, 2010. – 960.

143. Бевз, И.А., Ворожейкина, Н.В. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: учебное пособие. – М.: издательство «Горная книга», Издательство государственного горного университета, 2010. – 488 с.

144. Безруков, А.В. Конституционное право России: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2015.

145. Беляев, В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001.

146. Беспалова, Е.И. Использование специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Законность. – 2016. – № 7.

147. Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор: учебник. – М.: ТК Велби : Изд-во Проспект, 2008.
148. Бессарабов, В.Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. – М.: Городец, 2007.
149. Бобров, В.К. Прокурорский надзор: учебник для СПО. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015.
150. Болтенкова, Ю.В., Сырычева, А.В., Гаджиев, Г.Ш. Деятельность сотрудников ОВД по защите от неблагоприятных последствий при ЧС различного характера: учебное пособие. Белгород. ООО «Эпицентр», 2022. – 68 с.
151. Бородушко, И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. – СПб., 2002.
152. Буксман, А.Ю. Место и роль прокуратуры в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 6 (68).
153. Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики: материалы X международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2016. – 872 с.
154. Виноградова, В.А. Правовое государство и верховенство права: доктрины, конкуренция юрисдикций, обеспечение правовой свободы. Позиции КС РФ в отношении правового государства // Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире: сб. статей / отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. – М.: ЛУМ : Юстициформ, 2013.
155. Винокуров, А.Ю. Избранные статьи: в 3 т. – Том 1. – М., 2017.
156. Винокуров, А.Ю. Надзор за соответствием правовых актов Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Российская юстиция. – 2012. – № 10.
157. Винокуров, А.Ю. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов и ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5.

158. Винокуров, А.Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 10.

159. Винокуров, А.Ю. Проведение прокурором проверки устранения нарушений законов (повторной проверки) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

160. Вишневская, А.Е. Методика проведения прокурорский проверок в сфере труда и занятости граждан // Наука. Теория. Практика. – 2011. – № 1.

161. Воронин, О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. А.Г. Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013.

162. Вышинский, А.Я. Дипломатический словарь / А.Я. Вышинский, С.А. Лозовский. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1948.

163. Гаджиев, Г.А. Российская судебная доктрина верховенства права: двадцать лет спустя // Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире: сб. статей / отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. – М.: ЛУМ: Юстициформ, 2013.

164. Галустьян, О.А. Прокурорский надзор: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. / О.А. Галустьян, А.В. Ендольцева, И.И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.

165. Глебов, В.Ю. Совершенствование спасательного дела: создание в МЧС России единого надзора / В.Ю. Глебов, А.В. Костров, В.П. Сломьянский // Технологии гражданской безопасности. – 2006. – № 2.

166. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». – М.: МЧС России: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018.

167. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». – М.: МЧС России: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2019.

168. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году». – М.: МЧС России: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021.

169. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году». – М.: МЧС России: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2022.

170. Защита населения и объектов народного хозяйства в чрезвычайных ситуациях / под ред. М.И. Постника. – Минск, 1997.

171. Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршуков. – Л.: Издательство Ленингр. ун-та, 1990.

172. Демидов, Ю.Н. Уголовно-правовые меры борьбы с правонарушениями в экстремальных условиях. – М.: ГУК МВД России, 1993.

173. Дмитриев, Ю.А. Проблемы теории государства и права: учебник. – М., 2005.

174. Доклад с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год, утвержденный МЧС России 24.04.2023 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

175. Евдокимов, А.С. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: правовое осмысление вопросов эффективности, роли и места в системе надзоров, осуществляемых МЧС России // Административное право и процесс. – 2019. – № 4.

176. Ершов, В.В. Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики: материалы X международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2016.

177. Ковальчук, А.Н., Ковальчук, Н.М. Основы безопасности жизнедеятельности : учебное пособие в 2 частях. Часть 1. Основы защиты населения и территорий от военных, техногенных и природных чрезвычайных ситуаций. ИНФРА-М, 2023. – 287 с.

178. Законность в Российской Федерации: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008.

179. Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015.

180. Зюбанов, Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). – М.: Проспект, 2018.

181. Казарина, А.Х. Избранные труды / сост. Р.В. Жубрин, Ю.В. Важина, В.А. Немировский; вст. ст. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014. (Научные труды ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

182. Казарина, А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной деятельности) / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ. – М., 2005.

183. Капинус, О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

184. Капинус, О.С. Прокуратура в системе национальной безопасности России: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности

«Юриспруденция» / О.С. Капинус, И.Б. Кардашова, В.П. Рябцев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.

185. Капинус, О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. – 2013. – № 7.

186. Капинус, О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2019. – № 3 (71).

187. Клименко, С.В. Основы государства и права: Пособие для поступающих в юридические вузы / С.В. Клименко, А.А. Чичерин. – М.: Издательство «Прометей», 2001.

188. Кожевников, О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2014. – № 4.

189. Козлов, А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: общая часть: учебное пособие. – Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1999.

190. Козлов, С.С. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (постатейный) // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

191. Кондрашов, Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. М.: Изд-во «Щит-М», 1998.

192. Крюков, В.Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие. – М.: НОРМА, 2010.

193. Кузьмин, В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В.А. Кузьмин, Е.В. Китрова // СПС КонсультантПлюс. – 2007.

194. Ломовский, В.Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. – 1988. – № 5.

195. Ломовский, В.Д. Прокурорская проверка исполнения законов: учеб. пособие. – Тверь, 1993.

196. Лукашева, Е.А. Социалистическое правосознание и законность. – М.: Ин-т государства и права АН СССР: Юрид. лит., 1973.

197. Максютлов, М.Ф. К вопросу об оценке состояния законности в сфере товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 4.

198. Мартынов, А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности: материалы I Всероссийской научно-практической конференции. – Н. Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015.

199. Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. – М.: Проспект, 2013.

200. Марченко, М.Н. Основы государства и права: учебник / М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина. – М.: ТК Велби: Изд-во Проспект, 2008.

201. Мелехин, А.В. Чрезвычайное законодательство в системе законодательства Российской Федерации // Юриспруденция. – М.: Изд-во РГГУ, 2002. – № 2.

202. Мелкумов, В.Г. Общий надзор прокуратуры. Основные формы реагирования на выявленные нарушения законов. – Душамбе, 1963.

203. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / [О.Н. Коршунова, Е.Л. Никитин, Н.В. Кулик, И.И. Головкин, Е.А. Бурмистова, Г.В. Дытченко, Д.М. Плугарь, К.А. Чуклинов]; под ред. О.Н. Коршуновой. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014.

204. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник / Л.А. Морозова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016.

205. Мыщыков, А.Я. Надзор за исполнением законов: нужна ли процессуальная форма? // Законность и правопорядок. – 2013. – № 2.

206. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014.

207. Обзор правоприменительной практики органов надзорной деятельности МЧС России. Ответы на наиболее актуальные вопросы организации и осуществления надзорной деятельности МЧС России, утвержденные МЧС России.

208. Обзор прокуратуры Республики Марий Эл нарушений в сфере исполнения законодательства о пожарной безопасности от 02.2018 № 07-24-2018.

209. Органы государственной власти и местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 280 с.

210. Осичкина, Н.Е. Некоторые вопросы разграничения понятий «прокурорского надзора», «судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел». – М., 2000;

211. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2004.

212. Организация и управление в органах прокуратуры: сб. учеб.-методич. Материалов. Вып. 2 / [Э.Э. Агаронова и др.; под общ. ред. Э.Б. Хатова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 264 с.;

213. Пиголкин, А.С. Теория государства и права: учебник для вузов / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев; под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2023. – 516 с. – (Высшее образование).

214. Петров, А.А. Предметная иерархия нормативных правовых актов: монография / А.А. Петров, В.М. Шафиров. – М.: Проспект, 2014.

215. Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – М. : Проспект, 2015. – 568 с.

216. Порфирьев, Б.Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях. – М.: Знание, 1989.

217. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / В.И. Якунин, С.С. Суланин, Б.Н. Порфирьев [и др.] ; Центр

проблемного анализа и государственно-управленческого проектирование. – М., 2006.

218. Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.

219. Прокурорский надзор: учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.]; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6 изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2005.

220. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2009.

221. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум / под науч. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Издательство «Экзамен», 2003.

222. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / [О.Н. Коршунова, И.И. Головкин, Э.Р. Исламова, С.И. Коряченко, М.Н. Кустов, В.В. Омельянович, Д.М. Плугарь, К.И. Тимошук]; под ред. Э.Р. Исламовой. – 2-е изд., перераб. – СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 287 с.

223. Правовые основы прокурорской деятельности: хрестоматия. – Ч. 3 / О.Н. Коршунова, Е.Л. Никитин, И.И. Головкин [и др.] ; под общ. ред. О.Н. Коршуновой. – СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. – 1 CD-R (1,80 Мб). – Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более ; 512 Mb и более ; CD/DVD-ROM дисковод ; Microsoft Windows XP и выше ; SVGA 800x600/16 bit и более ; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. – Загл. с экрана. – ISBN 978-5-6046569-8-3. – Текст : электронный.

224. Прокурорский надзор. Особенная и специальная части: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. О.С. Капинус. – 3-е изд. – М.: Юрайт, 2016.

225. Рекомендации по использованию проектов модельных правовых актов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации

и органов местного самоуправления, регулирующих отношения в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, разработанные в 2015 г. МЧС России и ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

226. Рушайло, В.Б. Административно-правовые режимы: монография. – М.: Изд-во «Щит-М», 2000.

227. Рябцев, В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. – № 3.

228. Редкоус, В.М. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в целях обеспечения государственной безопасности // Труды Академии управления МВД России. – 2023. – № 1 (65).

229. Сабельфельд, Т.Ю. Особенности прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства // Правовые проблемы становления и развития гражданского общества в России: материалы 2-й Международной научно-практической конференции 26–27 мая 2005 года. – Ч. 2. – Новосибирск, 2005.

230. Самощенко, И.С. Иерархия и основные подразделения нормативных актов социалистического государства // Учен. зап. ВНИИСЗ. – 1968. – Вып. 15.

231. Справочное пособие по организации выполнения мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и проведению аварийно-спасательных работ силами и средствами органов государственной власти, органов местного самоуправления в мирное и военное время / МЧС России. – М.: ФБГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. – 528 с.

232. Старостин, С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. – М.: Проспект, 2022.

233. Старостин, С.А. Чрезвычайное положение: монография. – М.: Проспект, 2019.

234. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / Н.Д. Бут [и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.

235. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М.: Государственный институт «Советская энциклопедия», 1948.
236. Ожегов, С.И. Словарь русского языка под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 17-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1985.
237. Фадеев, В.И. Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. – М. : Проспект, 2015. – 584 с.
238. Христинич, И.В. Приоритетная деятельность прокуратуры по исполнению законов о пожарной безопасности // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8.
239. Червонюк, В.И. Теория государства и права: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2006.
240. Чиркин, В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4.
241. Шпаковский, Ю.Г. Безопасность в чрезвычайных ситуациях как комплексная отрасль российского права // Журнал «Право и безопасность». – 2010. – № 1 (34) // СПС «Консультант Плюс».
242. Юртушкин, В.И. Чрезвычайные ситуации: защита населения и территорий: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2017.

Ресурсы сети Интернет

243. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы №69/283, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 3 июня 2015 года на шестьдесят девятой сессии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/69/283>, дата обращения 01.02.2020.
244. Доклад Генерального прокурора РФ Чайки Ю.Я. «Участие органов прокуратуры России в противодействии коррупции» 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fstec.ru/component/attachments/download/2123>.
245. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. «О правовых позициях Конституционного Суда Российской

Федерации по вопросам: борьба с коррупцией; надзор (контроль) за деятельностью НКО; защита добросовестных приобретателей имущества; право на суд присяжных; порядок проведения публичных мероприятий и др. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base/garant.ru/72184014>

246. Меморандум о понимании подписан 26.03.2002 в г. Москве. Размещен на сайте МЧС России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mchs.gov.ru/activities/international>

247. Методические рекомендации по организации и осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденные МЧС России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gochs.info> 28.02.2018.

248. Методические рекомендации по организации и проведению надзорных мероприятий в сфере защиты прав граждан при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, разработанные Генеральной прокуратурой Российской Федерации от 24.01.2020 № 7-6-2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-1774930/>.

ПРИЛОЖЕНИЯ**Приложение № 1****ОПРОСНЫЙ ЛИСТ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ**

Уважаемый коллега!

Настоящий опросный лист предлагается Вам в связи с проведением научного исследования по вопросу осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Ваша точка зрения как практического работника будет ценной, в связи с чем просим Вас ответить на предлагаемые ниже вопросы. Учитывая, что Ваши опыт и знания в данной области помогут нам в научном исследовании, просим Вас внимательно отнестись к поставленным вопросам и предложенным вариантам ответов.

Благодарим за участие!

В опросном листе необходимо отметить вариант ответа, соответствующей Вашей точке зрения, в том числе предусмотрена возможность изложить ее в свободной форме.

Опрос носит анонимный характер, в связи с чем персональные данные занимаемую должность указывать нет необходимости.

1. Считаете ли Вы, что надзор за исполнением законов в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий является приоритетным направлением?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

2. Считаете ли Вы, что надзор за исполнением законов в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций представляет собой самостоятельное направление?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

3. При осуществлении надзора за исполнением законов в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций чаще всего уделяется внимание:

А. Надзору в области издания нормативных правовых актов, регулирующих данную область

В. Надзору в области чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности

С. Надзору в сфере бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на мероприятия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Д. Надзору за должностными лицами МЧС России

Е. Иное _____

4. Какое основание для проведения проверки в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий является наиболее частым:

А. Информация, полученная из средств массовой информации

В. Обращения, поступившие в органы прокуратуры

С. Задания/поручения вышестоящей прокуратуры

Д. План работы

Е. Иное _____

5. Есть ли необходимость внесения в Закон № 68-ФЗ термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

6. Считаете ли Вы, что имеется необходимость на законодательном уровне установить термин «угроза причинения вреда населению и территориям»?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

7. В отношении какого объекта прокуроры наиболее часто осуществляют проверочные мероприятия?

А. Должностных лиц территориальных органов МЧС России

В. Органов местного самоуправления

С. Организаций и индивидуальных предпринимателей

Д. Иное (указать объект) _____

8. Что на Ваш взгляд необходимо сделать для повышения эффективности прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий?

А. Принятие соответствующих методических рекомендаций

В. Совершенствование взаимодействия между органами прокуратуры и органами исполнительной власти, осуществляющих функции в данной области

С. Проведение проверочных мероприятия лишь в отношении должностных лиц МЧС России с целью устранения подмены функций органов

Д. Иное (указать) _____

9. Считаете ли Вы, что имеется необходимость в принятии ведомственного статистического отчета «Надзор за исполнением законов в сфере защиты

населения территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий?

- A. Да, ежемесячный
- B. Да, ежеквартальный
- C. Да, полугодовой
- D. Нет (почему?) _____

10. Что по Вашему препятствует эффективности осуществления прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера?

- A. Недостаточная численность прокурорских работников
- B. Недостаточные знания законодательства в данной области
- C. Отсутствие методических рекомендаций
- D. Отсутствие соответствующей информации о наступающих чрезвычайных ситуациях и угрозах жизни и здоровью граждан
- E. Иное _____

11. Нуждается ли, по Вашему мнению, законодательство в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в совершенствовании?

- A. Да
- B. Нет
- C. Иное _____

12. Считаете ли Вы, что территориальные органы МЧС России должны чаще проводить проверочные мероприятия в отношении объектов повышенной опасности?

- A. Да
- B. Нет
- C. Иное _____

13. Считаете ли Вы, что система органов исполнительной власти, на которую возложены функции в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, нуждается в реформировании?

- A. Да (почему?) _____
- B. Нет (почему?) _____

14. Ваши предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий

Благодарим за помощь!

**Результаты опроса прокурорских работников по вопросам
осуществления надзора за исполнением законов в сфере защиты
населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации
последствий стихийных бедствий**

Опрос проведен в период 2022 года среди должностных лиц органов прокуратуры города Москвы.

Всего опрошено 350 человек.

1.Считаете ли Вы, что надзор за исполнением законов в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий является приоритетным направлением?	
	% опрошенных
А.Да	93, 03 %
В.Нет	6, 97 %
С.Иное	0
2.Считаете ли Вы, что надзор за исполнением законов в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций представляет собой самостоятельное направление?	
	% опрошенных
А.Да	95 %
В.Нет	5 %
С.Иное	0
3.При осуществлении надзора за исполнением законов в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций чаще всего уделяется внимание:	
	% опрошенных
А.Надзору в области издания нормативных правовых актов, регулирующих данную область	12 %

В.Надзору в области чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности	12 %
С.Надзору в сфере бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на мероприятия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	11, 7 %
Д.Надзору за должностными лицами МЧС России	64, 3 %
Е.Иное	0
4.Какое основание для проведения проверки в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий является наиболее частым:	
	% опрошенных
А.Информация, полученная из средств массовой информации	5 %
В.Обращения, поступившие в органы прокуратуры	73, 5%
С.Задания/поручения вышестоящей прокуратуры	6, 7 %
Д.План работы	14, 8 %
Е.Иное	0
5.Есть ли необходимость внесения в Закон № 68-ФЗ термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»?	
	% опрошенных
А.Да	95, 7 %
В.Нет	4, 3 %
С.Иное	0
6.Считаете ли Вы, что имеется необходимость на законодательном уровне установить термин «угроза причинения вреда населению и территориям»?	
	% опрошенных
А.Да	83, 9 %
В.Нет	16, 1 %

С.Иное	%
7.В отношении какого объекта прокуроры наиболее часто осуществляют проверочные мероприятия?	
	% опрошенных
А.Должностных лиц территориальных органов МЧС России	18 %
В.Органов местного самоуправления	2, 9 %
С.Организаций и индивидуальных предпринимателей	79, 1%
Д.Иное (указать объект)	0
8.Что на Ваш взгляд необходимо сделать для повышения эффективности прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий?	
	% опрошенных
А.Принятие соответствующих методических рекомендаций	23, 4 %
В.Совершенствование взаимодействия между органами прокуратуры и органами исполнительной власти, осуществляющих функции в данной области	75, 3 %
С.Иное	1, 27 %
Д.Иное (указать)	
9.Считаете ли Вы, что имеется необходимость в принятии ведомственного статистического отчета «Надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий»?	
	% опрошенных
А.Да, ежемесячный	2 %
В.Да, ежеквартальный	17 %
С.Да, полугодовой	80 %
Д.Нет (почему?)	1 %

10.Что по Вашему препятствует эффективности осуществления прокурорского надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера?	
	% опрошенных
А.Недостаточная численность прокурорских работников	65, 1 %
В.Недостаточные знания законодательства в данной области	20, 5 %
С.Отсутствие методических рекомендаций	10, 22 %
Д.Отсутствие соответствующей информации о наступающих чрезвычайных ситуациях и угрозах жизни и здоровью граждан	4, 18 %
Е.Иное	0
11.Нуждается ли, по Вашему мнению, законодательство в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в совершенствовании?	
	% опрошенных
А.Да	89, 9 %
В.Нет	10, 1 %
С.Иное	0
12.Считаете ли Вы, что территориальные органы МЧС России должны чаще проводить проверочные мероприятия в отношении объектов повышенной опасности?	
	% опрошенных
А.Да	97, 2 %
В.Нет	2, 8 %
С.Иное	0
13.Считаете ли Вы, что система органов исполнительной власти, на которую возложены функции в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, нуждается в реформировании?	

	% опрошенных
А.Да (почему?)	90, 34 %
В.Нет (почему?)	9, 66 %
14.Ваши предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий	
	% опрошенных
- получение дополнительных знаний в указанной сфере	75, 12 %
- повышение организации взаимодействия между органами прокуратуры и МЧС России на предмет обмена информацией в указанной сфере	24, 88 %

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ РАБОТНИКОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЧС РОССИИ

Уважаемый коллега!

Настоящий опросный лист предлагается Вам в связи с проведением научного исследования по вопросу осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Ваша точка зрения как практического работника будет ценной, в связи с чем просим Вас ответить на предлагаемые ниже вопросы. Учитывая, что Ваши опыт и знания в данной области помогут нам в научном исследовании, просим Вас внимательно отнестись к поставленным вопросам и предложенным вариантам ответов.

Благодарим за участие!

В опросном листе необходимо отметить вариант ответа, соответствующей Вашей точке зрения, в том числе предусмотрена возможность изложить ее в свободной форме.

Опрос носит анонимный характер, в связи с чем персональные данные и занимаемую должность указывать нет необходимости.

1. Есть ли необходимость внесения в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

2. Считаете ли Вы, что имеется необходимость на законодательном уровне установить термин «угроза причинения вреда населению и территориям»?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

3. Считаете ли Вы, что система органов исполнительной власти, на которую возложены функции в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, нуждается в реформировании?

А. Да(почему?) _____

В. Нет(почему?) _____

4. Считаете ли Вы, что законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций нуждается в совершенствовании?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

5. Считаете ли Вы, что имеется необходимость в ужесточении ответственности в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий?

А. Да

В. Нет

С. Иное _____

6. Каким образом осуществляется взаимодействие между территориальными органами МЧС России и органами прокуратуры?

А. Направление соответствующей информации в прокуратуру

В. Проведение органами прокуратуры координационных совещания по обсуждению вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

С. Согласование плановых и внеплановых проверок

Д. Привлечение при проведении прокурорских проверок специалиста территориального органа МЧС России

Е. Иное

(указать) _____

7. Какие на Ваш взгляд наиболее часто выявляемые нарушения на объектах: _____

8. Какие на практике возникают проблемы при согласовании материалов для проведения проверок с органами прокуратуры:

А. Отсутствие критериев угрозы причинения вреда населению и территориям

В. Отсутствие более глубоких знаний в законодательстве, регулирующие вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, у прокурорских работников

С. Иное (указать) _____

Благодарим за помощь!

**Результаты опроса должностных лиц территориальных органов МЧС
России по вопросам осуществления функций в сфере защиты населения
и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий
стихийных бедствий**

Опрос проведен в период 2022 года среди должностных лиц Главного управления МЧС России по г. Москве, территориальных РОНПР г. Москвы, осуществляющих деятельность в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Всего опрошено 357 человек.

1.Есть ли необходимость внесения в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»	
	% опрошенных
А.Да	84, 08 %
В.Нет	15, 92 %
С.Иное	0
2.Считаете ли Вы, что имеется необходимость на законодательном уровне установить термин «угроза причинения вреда населению и территориям»?	
	% опрошенных
А.Да	94, 9 %
В.Нет	5, 1 %
С.Иное	0

3.Считаете ли Вы, что система органов исполнительной власти, на которую возложены функции в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, нуждается в реформировании?	
	% опрошенных
А.Да (почему?)	89, 81 %
В.Нет (почему?)	10, 19 %
4.Считаете ли Вы, что законодательство в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций нуждается в совершенствовании?	
	% опрошенных
А.Да	92, 99 %
В.Нет	7, 01 %
С.Иное	0
5.Считаете ли Вы, что имеется необходимость в ужесточении ответственности в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий?	
	% опрошенных
А.Да	98, 09 %
В.Нет	1, 91 %
С.Иное	0
6.Каким образом осуществляется взаимодействие между территориальными органами МЧС России и органами прокуратуры?	
	% опрошенных
А.Направление соответствующей информации в прокуратуру	29, 3 %
В.Проведение органами прокуратуры координационных совещаний по обсуждению вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	8, 92 %

С.Согласование плановых и внеплановых проверок	94, 27 %
Д.Привлечение при проведении прокурорских проверок специалиста территориального органа МЧС России	94, 27 %
Е.Иное	0
7.Какие на Ваш взгляд наиболее часто выявляемые нарушения на объектах? (ответ в свободной форме)	
	% опрошенных
- нарушение правил эксплуатации защитных сооружений	22, 29 %
- нарушение основных требований законодательства в данной области	19, 11 %
- отсутствие взаимодействия между МЧС и его территориальными органами	1, 27 %
- отсутствие на проверяемом объекте соответствующих документов/их неправильное оформление	32, 48 %
- отсутствие финансирования	10, 83 %
- отсутствие превентивных мер по информированию граждан в данной области	1, 91 %
- не проводится обучение сотрудников на объектах в данной области	12, 1 %
8.Какие на практике возникают проблемы при согласовании материалов для проведения проверок с органами прокуратуры:	
	% опрошенных
А.Отсутствие критериев угрозы причинения вреда населению и территориям	63, 69 %
В.Отсутствие более глубоких знаний в законодательстве, регулирующего вопросы защиты	78, 34 %

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, у прокурорских работников	
С.Иное	1, 27 %

ПРОЕКТ**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПРИКАЗ****_____ 2023 г. № ____****ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан, руководствуясь пунктом 1 статьи 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и транспортным прокурорам, прокурорам городов и районов, а также другим территориальным, военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур» (в пределах компетенции):

1.1. Обеспечить системный и своевременный прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, соблюдением прав и законных интересов граждан, пострадавших в результате стихийных и иных бедствий. Первостепенной задачей рассматривать предупреждение нарушений и принятие мер превентивного характера.

1.2. Организовать проведение мониторинга соблюдения прав и законных интересов граждан, сведений о чрезвычайных ситуациях, в том числе с использованием средств массовой информации и информационно-

телекоммуникационных сетей, обеспечив незамедлительное реагирование на все ставшие известными факты нарушения прав и законных интересов граждан.

Результаты анализа данных мониторинга учитывать при планировании надзорной деятельности.

1.3. Оперативно принимать меры к восстановлению нарушенных прав граждан, пострадавших в результате стихийных и иных бедствий, возмещению материального ущерба и компенсации морального вреда.

2. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и транспортным прокурорам, прокурорам городов и районов, а также другим территориальным, военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур» согласно компетенции:

2.1. Средствами прокурорского надзора обеспечить соответствие законодательству региональных и муниципальных правовых актов по вопросам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Не реже одного раза в полугодие анализировать соблюдение законов при разработке, утверждении и исполнении региональных и муниципальных программ (подпрограмм), направленных на обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Оценивать полноту исполнения органами государственной власти, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий в сферах пожарной безопасности, безопасности на производственных объектах, бюджетного регулирования при расходовании средств, выделенных на осуществление специальных мероприятий, социальных прав граждан, в том числе должностных лиц, состоящих (состоявших) на государственной и муниципальной службе, прав несовершеннолетних, пострадавших при стихийном бедствии.

2.2. Систематически анализировать работу органов исполнительной власти, органов местного самоуправления на предмет исполнения ими функций и задач по профилактике чрезвычайных ситуаций. Устанавливать, созданы ли при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления,

специально уполномоченные на решение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

2.3. Осуществляя надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, уделять внимание на своевременность принятия органами исполнительной власти и местного самоуправления превентивных мер, направленных на предупреждение возникновения чрезвычайной ситуации. Особое внимание уделять вопросам правового просвещения. Периодически с работниками территориальных органов МЧС России освещать работу в данной области преимущественно в образовательных учреждениях, рабочих коллективах объектов социальной инфраструктуру, промышленных предприятиях в целях просвещения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

2.4. Обеспечить действенный надзор с привлечением контролирующих органов по исполнению законодательства в части обеспечения безопасности опасных производственных объектов, научных, военных и иных объектов, расположенных в лесах. Особое внимание обращать на готовность таких предприятий к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе наличие аварийно-спасательных формирований, подразделений пожарной охраны, укомплектованность личного состава указанных подразделений, наличие систем оповещения персонала и населения, проживающего вблизи опасного объекта.

2.5. Устанавливать надлежащее взаимодействие с территориальными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с целью оперативного получения сведений о возникновении чрезвычайной ситуации, числе пострадавших граждан, масштабах причиненного ущерба объектам инфраструктуры, в том числе комплексе принимаемых мер, направленных на ликвидацию последствий стихийных бедствий.

2.6. Систематически проводить проверки федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, военных управлений, органов местного самоуправления на предмет

исполнения ими законодательства об оказании медицинской помощи пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации. Принципиально реагировать на факты нецелевого использования материальной помощи пострадавшим гражданам, в необходимых случаях инициировать проведение проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

2.7. В федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного управления обеспечить надзор за рассмотрением обращений пострадавших граждан, в том числе поступившим по телефонам «горячей линии».

2.8. В ходе проверок обращать внимание на соблюдение законности и своевременности при выплатах и компенсациях пострадавшим гражданам. Отдельное внимание обращать на оказание пострадавшим гражданам помощи при восстановлении утраченных документов. Мерами прокурорского реагирования пресекать факты необоснованного отказа в приеме документов, несоблюдения сроков назначения и перечисления денежных средств, ущемления названных прав пострадавших граждан.

2.9. Обеспечить прокурорский надзор за исполнением законов правоохранительными органами в части предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

2.10. Осуществлять прокурорский надзор в сфере противодействия коррупции, в том числе обращать внимание на соблюдение должностными лицами органов контроля (надзора) запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством.

3. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и транспортным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур» каждое полугодие обобщать практику прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, анализировать

состояние законности и имеющиеся в регионе проблемы правоприменения в данной сфере, вырабатывать и реализовывать предложения по их решению.

Докладные записки об итогах работы в данной области к 15 января и 15 июля представлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, Главное управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью, Главное гражданско-судебное управление, Главное уголовно-судебное управление, управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса.

Военным прокурорам окружного звена информационные материалы в указанные сроки направлять в Главную военную прокуратуру.

Представлять информацию в соответствии со структурой настоящего приказа. Приведенные в докладных записках данные и сделанные в связи с этим, выводы, сопровождать наиболее яркими и характерными примерами.

О положениях законодательства, вызывающих затруднения в применении и препятствующих осуществлению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, информировать подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии с компетенцией.

4. Подразделениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, перечисленным в пункте 3 настоящего приказа, включая Главную военную прокуратуру осуществлять надзор и обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан в соответствии с компетенцией, информировать о результатах работы Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства ежегодно к 1 февраля.

5. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства:

5.1. Обеспечить эффективный надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, соблюдением прав и законных интересов граждан уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

5.2. В пределах компетенции совершенствовать контроль деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации по надзору в указанной сфере.

5.3. Об итогах работы по исполнению приказа докладывать Генеральному прокурору Российской Федерации ежегодно к 1 марта.

6. Главному управлению по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью, Главному гражданско-судебному управлению, Главному уголовно-судебному управлению, управлению по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, управлению по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, а также Главной военной прокуратуре осуществлять контроль за деятельностью прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и транспортных прокуратур в данной сфере в соответствии с установленной компетенцией во взаимодействии с Главным управлением по надзору за исполнением федерального законодательства.

7. Признать утратившим силу приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

8. Приказ опубликовать в журнале «Законность» и разместить на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

9. Контроль за исполнением приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, советникам Генерального прокурора Российской Федерации, старшим

помощникам Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, помощникам заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и специализированным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур», которым его содержание довести до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции

ПРОЕКТ**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПРИКАЗ****_____ 2023 г. № ____****ОБ УТВЕРЖДЕНИИ И О ВВЕДЕНИИ В ДЕЙСТВИЕ
СТАТИСТИЧЕСКОГО ОТЧЕТА «НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И
ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ
ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ» ПО ФОРМЕ ЗЧС И
ИНСТРУКЦИИ ПО ЕГО ФОРМИРОВАНИЮ**

В целях совершенствования ведомственной статистической отчетности, руководствуясь пунктом 1 статьи 17 и статьей 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

П Р И К А З Ы В А Ю:

1. Утвердить и ввести в действие с 1 января 2024 г. прилагаемые:

статистический отчет «Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» по форме ЗЧС;

Инструкцию по формированию отчета «Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» по форме ЗЧС.

2. Заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Главному военному прокурору начальникам Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства, Главного гражданско-судебного управления, Главного управления по надзору за расследованием особо важных дел, Главного управления по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью, управления по надзору за исполнением законов на

транспорте и в таможенной сфере, управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, управления по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, главного управления и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам, прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур, прокурору комплекса «Байконур» обеспечить:

Ведение первичного учета показателей и формирование статистической отчетности по форме ЗЧС;

Контроль за достоверностью статистических данных и ежеквартальное представление их нарастающим итогом к 15 января, 10 апреля, 10 июля, 10 октября на бумажном носителе и в электронном виде по имеющимся каналам связи в Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

3. Начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, не участвующих в соответствии с пунктом 2 настоящего приказа в формировании статистической отчетности по форме ЗЧС, в случае проведения мероприятий по надзору за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в целях полного и достоверного учета статистических данных о результатах деятельности органов прокуратуры обеспечить формирование статистической отчетности по форме ЗЧС и представление ее на бумажном носителе и в электронной виде по имеющимся каналам связи в Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

4. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, советникам Генерального прокурора Российской Федерации, старшим помощникам Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, помощникам заместителей Генерального прокурора Российской Федерации.

Федерации по особым поручениям, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и специализированным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур», которым его содержание довести до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции

УТВЕРЖДЕНА
приказом Генерального прокурора
Российской Федерации
от _____ № _____

ИНСТРУКЦИЯ

По формированию статистического отчета

«Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и
территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных
бедствий» по форме ЗЧС

Общие положения

Настоящая Инструкция устанавливает основные правила формирования показателей статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» по форме ЗЧС (далее по тексту – отчет), обязательные для всех органов прокуратуры Российской Федерации.

Отчет представляется вышестоящему прокурору четыре раза в год нарастающим итогом: за I квартал (период с 1 января по 31 марта включительно), за первое полугодие (период с 1 января по 30 июня включительно), за 9 месяцев (период с 1 января по 30 марта включительно), за год (период с 1 января по 31 декабря включительно).

Порядок и сроки представления отчетов в органах военной прокуратуры определяются организационно-распорядительными документами, издаваемыми заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором.

Порядок и сроки представления отчетов в главных управлениях и управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации определяются организационно-распорядительными документами, издаваемыми их руководителями.

Порядок и сроки представления отчетов подразделениями прокуратур субъектов Российской Федерации, прокурорами городов и районов, приравненными к ним специализированными прокурорами определяются организационно-распорядительными документами, издаваемыми прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур, прокурором комплекса «Байконур».

Раздел 1. Надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

В разделе учитываются сведения о выявленных нарушениях в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также меры реагирования, принятые в связи с этим прокурорами, и результаты их рассмотрения.

1.1. В строке 1 указывается общее количество выявленных нарушений в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Данные из строки 1 разносятся по строкам 2-10 в зависимости от вида допущенного нарушения. Также данные из строки 1 разносятся по графам 1-13.

1.2. В графах 2-5 отражается суммарное количество протестов и результаты их рассмотрения.

1.3. В графах 6-7 указывается суммарное количество исковых заявлений, предъявленных в порядке статьи 45 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьи 52 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также при наличии сумма, на которую предъявлено исковое заявление.

1.4. В графе 8 отражается количество внесенных представлений об устранении выявленных нарушений в сфере защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций. В строках 2-10 графы 8 представления об устранении нарушений указываются с разбивкой в зависимости от выявленных нарушений.

1.5. В графе 9 отражаются показатели привлеченных лиц к дисциплинарной ответственности в результате рассмотрения представления об устранении выявленных нарушений.

1.6. В графе 10 отражается суммарное количество лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлениям о возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенным прокурором в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Отражаются должностные и юридические лица, а также индивидуальные предприниматели.

1.7. В графе 11 указывается количество объявленных предостережений лицам о недопустимости нарушения закона.

1.8. В графах 12-13 отражается показатель работы прокурора по направленным материалам для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также количество возбужденных уголовных дел по ним.

1.9. В строке 11 отражаются нарушения, не вошедшие в строки 2-10.

1.10. В строках 12-31 указываются сведения о выявленных нарушениях в органах власти, юридических лицах и других организациях с отражением показателей в графах 1-13.

Раздел 2. Надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания и Раздел 3. Надзор за оперативно-розыскной деятельностью

В данных разделах отражается деятельность прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания по материалам и делам о преступлениях, имеются отношения к сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

«О внесении изменений в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» следующие изменения:

1) статью 1 дополнить абзацем следующего содержания:

«защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – это комплекс средств и приемов, используемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, предназначенных для быстрого реагирования и охраны населения от чрезвычайной ситуации, направленных на сохранение территорий и уменьшение потерь населения».

Статья 2

Настоящий Закон вступает в законную силу со дня его официального опубликования.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 21.12.1994 № 68-ФЗ «О ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ
И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И
ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА»

Законопроектом предлагается внести в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон № 68-ФЗ) дополнение, предусматривающие определение термина «защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

Под «защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» предлагается закрепить комплекс средств и приемов, используемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, предназначенных для быстрого реагирования и охраны населения от чрезвычайной ситуации, направленных на сохранение территорий и уменьшение потерь населения.

Введение в статью 1 Закона № 68-ФЗ вышеуказанного термина позволит определить точный и полный комплекс мер, направленный на реализацию функций органами государственной власти и местного самоуправления по защите от чрезвычайных ситуаций, как в случае, применения профилактических мер и мер, направленных на прогнозирование, так и в случае уже наступившей чрезвычайной ситуации, катастрофы или стихийного бедствия.

Частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ для юридических и должностных лиц предусмотрена административная ответственность за невыполнение обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Ввиду отсутствия законодательного определения комплекса мер, определяющих защиту населения и территорий от ЧС, привлечение лиц к

ответственности в соответствии с частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ несмотря на большое количество нарушений, затруднительно¹.

Принятие законопроекта будет способствовать осуществлению комплекса мер, направленных на защиту от чрезвычайных ситуаций органами власти и местного самоуправления, а также юридическими лицами в пределах компетенции.

¹ Согласно данным Доклада с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год, утвержденному МЧС России 24.04.2023, по ст. 20.6 КоАП РФ в 2022 году вынесено 78 протоколов об административных правонарушениях по результатам проведенных контрольно-надзорных мероприятий.

OT No

Обвинение: орган прокуратуры: Российская Федерация

[illegible]

Раздел 1. Надзор за исполнением законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

[illegible]

В органах государственной власти и управления, в организациях (из строки 1)

			В том числе		Из рассмотренных протестов		Направлено исков (завлений) в суд общ. юрисд. и арбитражный суд	На сумму (в тыс. руб.)	Внесено представлений	По представлению прокурора привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	По постановлению (заклинено в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к адм. ответственности	Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ	Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ	
	Выявлено нарушений законов	незаконных правовых актов	Принесено протестов	отклонено	по удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов										
А		Б	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
по органам (из строки 1)	в органах СК России	12													
	в органах военного управления, воинских частях, учреждениях Вооруженных Сил Российской Федерации и других воинских формированиях Российской Федерации	13													
	в органах МВД России	14													
	в органах ФТС России	15													
	в органах ФССП России	16													
	в органах ФСИН России	17													
	в органах Росреестра	18													
	в органах ФНС России	19													
	в органах Росимущества	20													
	в органах Роспотребнадзора	21													
в органах МЧС России	21														
В представительных (законодательных) органах субъектов Российской Федерации		23													
В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации		24													
В представительных органах местного самоуправления		25													
В исполнительных органах местного самоуправления		26													
В государственных и муниципальных учреждениях		27													
В государственных корпорациях и компаниях		28													
В государственных внебюджетных фондах		29													
В организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами		30													
В других организациях		31													

Раздел 2. Надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания
(за исключением данных о надзоре за исполнением Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»)

	№ стр.	Всего	СК России	МВД России		ФСБ России
				следователи	органы дознания	
А	Б	1	2	3	4	5
Проверено постановлений о возбуждении уголовного дела	1					
из них отменено	2					
По результатам дополнительной проверки вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела	3					
Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела	4					
По результатам дополнительной проверки возбуждено уголовных дел	5					
Отменено постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования)	6					
Направлено уголовных дел в суд по результатам отмены постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования)	7					
Отменено постановлений о приостановлении уголовного дела	8					
Направлено уголовных дел в суд по результатам отмены постановлений о приостановлении предварительного расследования	9					
Внесено требований по выявленным нарушениям, допущенным при производстве предварительного расследования	10					
из них удовлетворено	11					
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	12					
в том числе по материалам общенадзорных проверок (раздел 1)	13					
Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	14					
в том числе по материалам общенадзорных проверок (раздел 1)	15					
По рассмотренным материалам отказано в возбуждении уголовного дела	16					
Внесено представлений и информации об устранении нарушений закона	17					
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности по результатам рассмотрения представлений	18					
Привлечено лиц к иным мерам воздействия по результатам рассмотрения представлений	19					
Снято с учета преступлений, необоснованно отнесенных к категории коррупционной направленности	20					
Поставлено на учет по инициативе прокурора преступлений коррупционной направленности, ранее известных, но по разным причинам не учтенных	21					

Раздел 3. Надзор за оперативно-розыскной деятельностью

			№ стр.	Всего	в том числе в оперативных подразделениях			
					органов внутренних дел	органов ФСБ России	органов ФСИН России	таможенных органов
А			Б	1	2	3	4	5
Проверено ДОУ, находившихся в производстве в отчетный период	с повторными		1					
	без повторных		2					
Проверено иных оперативно-служебных материалов, находившихся в производстве в отчетный период	с повторными		3					
	без повторных		4					
Количество проверенных ДОУ из числа прекращенных в прошлые годы (без повторных)			5					
Количество проверенных ДОУ из числа прекращенных подразделениями собственной безопасности в отчетный период (без повторных)			6					
Выявлено нарушений законодательства об ОРД			7					
в том числе	в связи с несоблюдением порядка проведения ОРМ		8					
	незаконных решений		9					
	из них	о заведении ДОУ	10					
		о прекращении ДОУ	11					
Вынесено постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов ОРД для решения вопроса об уголовном преследовании			12					
Возбуждено уголовных дел по материалам ОРД, направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ			13					

	№ стр.	Всего	в том числе в оперативных подразделениях			
			органов внутренних дел	органов ФСБ России	органов ФСИН России	таможенных органов
А	Б	1	2	3	4	5
Вынесено постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов прокурорской проверки для решения вопроса об уголовном преследовании в отношении сотрудников, осуществляющих ОРД, за преступления по службе	14					
Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в отношении сотрудников, осуществляющих ОРД, за преступления по службе	15					
Принесено протестов	16					
Удовлетворено протестов	17					
Внесено представлений	18					
Удовлетворено представлений	19					
Внесено требований	20					
Удовлетворено требований	21					
Направлено информации о состоянии законности	22					
По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования и информации органов прокуратуры привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	23					
По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования и информации органов прокуратуры привлечено лиц к иным мерам воздействия	24					