

Уполномоченный по правам человека в Приморском крае

**Защита прав граждан при возникновении  
стихийных бедствий.**

**Вопросы защиты прав граждан по опыту возмещения ущерба,  
нанесенного стихией в Приморском крае**

Конкурсная работа

**Горбенко Ирины Викторовны**

начальника отдела правового обеспечения департамента труда  
и социального развития Приморского края

Научный руководитель (консультант)

**Магерчук Елена Михайловна**

заместитель директора департамента труда и социального развития  
Приморского края

Владивосток, 2018

## **Введение**

Основной климатической особенностью Приморского края является теплое и влажное лето, приносящее обильные осадки и туман. Лето в Приморье – это пора тайфунов, которые ежегодно посещают край, принося огромный ущерб инфраструктуре, сельскому хозяйству и имуществу граждан.

Тема конкурсной работы «Защита прав граждан при возникновении стихийных бедствий. Вопросы защиты прав граждан по опыту возмещения ущерба, нанесенного стихией в Приморском крае» является крайне актуальной с точки зрения необходимости ее изучения и решения проблем, возникающих в деятельности органов местного самоуправления, органов исполнительной власти Приморского края и федеральных органов исполнительной власти, задействованных в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, связанных, чаще всего, с продолжительными ливневыми дождями, вызванными тайфунами; необходимости оптимизации процедур и механизма межведомственного взаимодействия, используемых для решения вопросов оказания помощи пострадавшим гражданам, в том числе, для решения вопросов выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, резерва финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края. Об актуальности выбранной темы также свидетельствует значительное число граждан, обратившихся в суд с исками или заявлениями об установлении фактов, обуславливающих возникновение права на разовую материальную и финансовую помощь; письменные и устные обращения от лиц, пострадавших от последствий ливневых дождей в августе 2017 года и пострадавших в 2016 году от тайфуна «LIONROCK», отмеченные в Докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Приморском крае в 2016 - 2017 гг., а также письменные обращения по данной тематике, поступившие в департамент труда и социального развития Приморского края

за период 201-2018 гг.<sup>1</sup>

Теоретическая часть исследования заявленной темы основана на нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения, возникшие в связи с необходимостью оказания разовой материальной и финансовой помощи гражданам Российской Федерации:

местом жительства которых в августе - сентябре 2016 года являлись жилые дома, квартиры, находящиеся в многоквартирных домах, расположенные на территориях Артемовского, Дальнегорского, Дальнереченского, Лесозаводского, Находкинского, Партизанского, Уссурийского городских округов, Анучинского, Дальнереченского, Кавалеровского, Кировского, Красноармейского, Лазовского, Михайловского, Надеждинского, Октябрьского, Ольгинского, Партизанского, Пожарского, Тернейского, Ханкайского, Хасанского, Хорольского, Черниговского, Чугуевского, Шкотовского, Яковлевского муниципальных районов, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации в связи с продолжительными ливневыми дождями на территории Приморского края, вызванными тайфуном «LIONROCK» на территории Приморского края;

местом жительства которых в августе 2017 года являлись жилые дома, квартиры, находящиеся в многоквартирных домах, расположенные на территориях Уссурийского городского округа, Михайловского, Надеждинского, Октябрьского, Пограничного и Хасанского муниципальных районов, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации природного характера, возникшей в результате продолжительных ливневых дождей на территории Приморского края;

местом жительства которых в августе-сентябре 2018 года являлись жилые дома, квартиры, находящиеся в многоквартирных домах, расположенные на территориях Уссурийского, Лесозаводского городских округов, Октябрьского, Михайловского, Надеждинского, Черниговского, Ольгинского, Шкотовского, Яковлевского, Лазовского, Партизанского, Хорольского, Чугуевского,

---

<sup>1</sup> Отчеты департамента труда и социального развития Приморского края «О характере обращений граждан, поступивших в департамент труда и социального развития Приморского края» за 2016 -2018 гг.

Красноармейского, Тернейского, Пожарского, Ханкайского, Кировского и Пограничного муниципальных районов, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации природного характера, возникшей в результате проливных дождей.

Практическая часть - на опыте взаимодействия государственных гражданских служащих департамента труда и социального развития Приморского края с пострадавшими гражданами, органами местного самоуправления, органами исполнительной власти Приморского края, федеральными органами исполнительной власти, аудиторами Счетной палаты Российской Федерации, контролерами-ревизорами Федерального казначейства, судебными органами, а также на результатах рассмотрения судебных дел по искам и заявлениям пострадавших граждан за период с 2016 года по истекший период 2018 года.

В работе не будут затрагиваться вопросы оказания государственной поддержки гражданам, жилые помещения которых признаны непригодными для проживания в результате чрезвычайных ситуаций, вопросы организации и функционирования пунктов временного размещения пострадавших граждан, вопросы оказания гуманитарной помощи и др., поскольку данные вопросы должны являться предметом самостоятельного исследования и анализа в рамках другой работы.

Целью написания настоящей конкурсной работы является привлечение внимания к актуальным вопросам организации работы по защите прав граждан, пострадавших от чрезвычайных ситуаций, внесение предложений по совершенствованию действующего законодательства и возможным путям решения имеющихся проблем.

## **1. Вопросы применения федеральных и региональных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в связи с оказанием помощи пострадавшим гражданам. Развитие регионального законодательства в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**

Документы, использовавшиеся в работе по оказанию помощи гражданам,

пострадавшим от чрезвычайных ситуаций природного характера, возникших в 2016-2017 гг., изложены в Перечне документов, регулирующих вопросы организации работы по оказанию помощи пострадавшим гражданам на территории Приморского края (приложение № 1 к настоящей конкурсной работе). Речь идет о выплате материальной помощи пострадавшим гражданам в целях частичного покрытия расходов, а именно следующих видов выплат:

в размере 25,0 тыс. рублей - на восстановление поврежденного жилого дома, квартиры, находящейся на первом этаже многоквартирного дома (сумма выплачивалась на один поврежденный жилой дом или квартиру);

в размере 10,0 тыс. рублей - в связи с утратой урожая на придомовом земельном участке;

в размере 10,0 тыс. рублей - в связи с утратой урожая сельскохозяйственных культур на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства, расположенном на территориях муниципальных образований Приморского края, пострадавших от чрезвычайной ситуации в 2016 - 2017 гг.;

в размере 10,0 тыс. рублей - в связи с утратой урожая на садовом, огородном земельных участках, а также на дачном земельном участке, предоставленном гражданину без права возведения жилого дома с правом регистрации проживания в нем, расположенных на территориях муниципальных образований Приморского края, пострадавших от чрезвычайной ситуации в 2016 - 2017 гг.;

единовременную материальную и финансовую помощь, выплачиваемую за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, в размерах и в случаях, установленных подпунктами «г», «д» Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 года

№ 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

С точки зрения организации работы, направленной на обеспечение защиты прав пострадавших граждан в части разработки и принятия нормативных правовых актов, регулирующих порядок оказания материальной помощи пострадавшим гражданам, необходимо отметить, что такие акты были разработаны и приняты в течение 2-х календарных дней со дня введения режима чрезвычайной ситуации регионального характера постановлением Губернатора Приморского края, а 8 сентября 2016 года (после принятия соответствующего распоряжения Правительством Российской Федерации от 5 сентября 2016 года № 1860-р) и 15 августа 2017 года (после принятия соответствующего распоряжения Правительством Российской Федерации от 14 августа 2017 года № 1735-р) были внесены изменения, которыми предусматривались выплаты за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Для оказания помощи пострадавшим гражданам за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий Правительством Российской Федерации принято в 2016 году 3 распоряжения (от 05.09.2016 № 1860-р – до 718 500,0 тыс. рублей; от 21.10.2016 № 2219-р – 249 684,6 тыс. рублей; от 18.11.2016 № 2444-р – 249 984,6 тыс. рублей); в 2017 году – 4 распоряжения (от 17.03.2017 № 478-р – 155 923,9 тыс. рублей; от 05.05.2017 № 529-р – 616 750,1 тыс. рублей; от 26.05.2017 № 1057-р – 11 857,6 тыс. рублей; от 22.06.2017 № 1316-р – 43 114,9 тыс. рублей).

Таким образом, в распоряжение государственных органов и органов местного самоуправления весьма оперативно предоставлялся нормативный и правовой инструментарий, необходимый для обеспечения прав пострадавших граждан.

Учитывая складывающуюся на территории края в течение последних лет ситуацию, а также в целях выработки единого подхода к предоставлению мер поддержки в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций природного характера, в рамках реализации полномочий, предусмотренных статьей 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в 2018 году был разработан и утвержден нормативный правовой акт в форме постановления Администрации Приморского края от 15 мая 2018 года № 223-па, которым утверждены:

Положение о резервах финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края;

Перечень органов исполнительной власти Приморского края, ответственных за создание, использование и восполнение резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края;

Номенклатура и объемы резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края.

В связи с принятием указанного постановления Администрации Приморского края источником, за счет которого осуществляется финансирование мероприятий по оказанию помощи пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, является финансовый резерв. Размер финансового резерва устанавливается законом Приморского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период с учетом прогнозируемых видов и масштабов чрезвычайных ситуаций, предполагаемого объема работ по ликвидации их последствий, природных, экономических и иных особенностей территории Приморского края. До 2018 года источником, за счет которого осуществлялось финансирование таких мероприятий, являлся резервный фонд Администрации Приморского края.

Основными новеллами в связи с принятием указанного выше постановления Администрации Приморского края являются следующие положения постановления Администрации Приморского края от 15 мая 2018 года № 223-па.

Введена норма, регулирующая вопрос отнесения утраченного пострадавшими гражданами имущества к имуществу первой необходимости. Концептуальная направленность этой нормы обусловлена необходимостью устранения пробела в правовом регулировании, желанием создать единый подход в работе комиссий к определению степени утраты имущества на всех территориях муниципальных образований края, исключить необходимость разрешения данных вопросов в судебном порядке и, соответственно, ускорить принятие решений о выплатах пострадавшим гражданам.

Так к имуществу первой отнесен минимальный набор непродовольственных товаров общесемейного пользования, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности: электроприборы для приготовления пищи (пароварка, мультиварка, кашеварка, скороварка), электрочайник, холодильник, газовая (электро-) плита, стол, шкаф для посуды, стиральная машина, телевизор, шкаф для одежды, кресло, кровать, диван, водонагреватель, котел отопительный (переносная печь), насос для подачи воды (в случае отсутствия центрального водоснабжения).

Под частичной утратой имущества первой необходимости понимается приведение в результате воздействия факторов чрезвычайной ситуации трех и более предметов из имущества первой необходимости в непригодное для использования состояние.

Под полной утратой имущества первой необходимости понимается приведение в результате воздействия факторов чрезвычайной ситуации всего имущества первой необходимости в непригодное для использования состояние.

В первоначальной редакции (от 15.05.2018) этого постановления Администрации Приморского края возможность получения выплат в размере 50,0 тыс. рублей (в связи с частичной утратой имущества первой необходимости)



и 100,0 тыс. рублей (в связи с полной утратой имущества первой необходимости) была обусловлена наличием у пострадавшего гражданина на дату введения чрезвычайной ситуации договора страхования движимого имущества от рисков утраты (повреждения) в результате стихийных бедствий, однако, данные нормы были исключены постановлением Администрации Приморского края от 31.08.2018 № 407-па.

Применение документа в редакции от 15.05.2018 позволило бы существенным образом снять нагрузку с регионального бюджета по компенсации ущерба пострадавшим гражданам и переложить часть затрат на страховые компании, но почти полностью исключало возможность получения такой помощи пострадавшими гражданами, поскольку рынок страхования недвижимости от пожаров, наводнений и других чрезвычайных ситуаций в крае не развит.

Скорее всего, к вопросу страхования имущества в связи с чрезвычайными ситуациями придется вернуться позднее, т.к. Президент Российской Федерации 05.07.2017 поручил Правительству Российской Федерации и Центробанку принять меры по повышению заинтересованности страховщиков и граждан в более широком использовании добровольного страхования, в том числе страхования имущества от утраты в результате чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Кроме того, президент поручил обеспечить доступность такого страхования для граждан, включая малообеспеченных, проживающих на территориях повышенного риска.

Например, федеральным законодателем в качестве законодательной инициативы 12.01.2015 в Государственную Думу был внесен законопроект № 694881-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упорядочивания механизма оказания помощи гражданам на восстановление (приобретение) имущества, утраченного в результате пожаров, наводнений и иных стихийных бедствий». Согласно пояснительной записке, данный законопроект предусматривает внесение изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный

закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», статью 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части создания законодательных основ для построения системы оказания помощи гражданам на восстановление (приобретение) имущества, утраченного в результате чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального, регионального характера, в том числе пожара, наводнения, иного стихийного бедствия, на принципах разграничения обязательств страховых организаций и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в целях сокращения расходов соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и повышения охвата страхованием принадлежащих гражданам (занимаемых ими) жилых помещений.

Проект федерального закона направлен на гармонизацию действующей системы добровольного страхования имущества, принадлежащего гражданам, с функционирующими в ряде субъектов Российской Федерации (г. Москва, Краснодарский край) региональными программами страхования жилых помещений, а также оказываемой государством финансовой помощью гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального, регионального характера, в том числе пожара, наводнения, иного стихийного бедствия.

С этой целью проектом федерального закона предусмотрены, в частности:

возможность утверждения субъектами Российской Федерации программ защиты жилищных прав граждан с использованием механизма страхования путем разработки новых или изменения существующих программ в области жилищной политики;

минимальное содержание таких программ (защита граждан от рисков утраты жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера), финансовое обеспечение которых предлагается осуществлять за счет средств федерального бюджета в пределах, предусмотренных на соответствующие цели в резервном фонде Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий;

право субъектов Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период, расширять в программах гарантии защиты жилищных прав граждан с использованием механизма страхования;

полномочия органов государственной власти Российской Федерации по правовому регулированию, методическому и информационному обеспечению организации и реализации программ.

В целях повышения ответственности граждан за обеспечение сохранности жилых помещений, сокращения расходов соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на ликвидацию последствий стихийных бедствий и повышения охвата страхованием принадлежащих гражданам (занимаемых ими) жилых помещений проектом федерального закона предусмотрено:

1) поэтапное сокращение государственной финансовой помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций гражданам, не заключившим договор страхования жилого помещения, путем:

а) ограничения права обмена предоставленного им другого жилого помещения по договору социального найма;

б) введения запрета для собственников утраченных жилых помещений на приватизацию предоставленного им другого жилого помещения по договору социального найма (данная мера должна сопровождаться информационно-разъяснительными мероприятиями, пропагандирующими инструменты самостоятельного финансового обеспечения имущественных интересов граждан

посредством страхования);

2) обеспечение прав граждан на доступную и эффективную систему страхования имущественных прав граждан (на жилье) от рисков утраты (полной гибели) жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального, регионального характера, в том числе пожара, наводнения, иного стихийного бедствия.

Основными элементами такой системы страхования являются:

финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета федерального минимума защиты жилищных прав граждан с использованием механизма страхования от рисков утраты жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера;

определение в утверждаемых субъектами Российской Федерации программах обязательств субъектов Российской Федерации с учетом специфики каждого субъекта Российской Федерации и уровня его финансовой обеспеченности;

участие субъекта Российской Федерации в возмещении ущерба путем предоставления субъектом Российской Федерации в соответствии с утвержденной им программой в дополнение к страховым выплатам финансового обеспечения в пределах предусмотренных бюджетных ассигнований на очередной год и плановый период;

право субъектов Российской Федерации предоставлять финансовое обеспечение в дополнение к страховым выплатам по заключенным в рамках программ договорам страхования, предусматривающим более широкий набор рисков, в том числе риски повреждения жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, аварий систем отопления, водоснабжения, канализации, внутренних водостоков и т.д. (эффективность программ, разработанных субъектами Российской Федерации, может являться фактором, предопределяющим закрепляемые в соответствующих нормативных правовых актах решения о выделении субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета; требования к порядку предоставления

жилого помещения, а также порядку предоставления субъектом Российской Федерации финансового обеспечения в дополнение к страховым выплатам будут закреплены в соответствующих нормативных правовых актах, регулирующих выделение бюджетных ассигнований на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий);

возможность предоставления субъектом Российской Федерации в случае утраты, гибели жилого помещения, застрахованного в рамках программы, другого жилого помещения при условии перечисления страховщиком на основании заявления страхователя в бюджет субъекта Российской Федерации суммы, причитающегося к выплате страхового возмещения;

оценка пригодности жилья для восстановления и установление факта полной гибели имущества осуществляется комиссией, в состав которой помимо представителей органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления входят представители страховщика;

координация и информационное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и страховых организаций при осуществлении страхования жилых помещений граждан в рамках программ;

определение размера страховой выплаты в случае повреждения застрахованного в рамках программы жилого помещения исходя из средней стоимости восстановления одного квадратного метра общей площади жилого помещения в субъекте Российской Федерации и иных факторов по методике, установленной Правительством Российской Федерации;

установление Банком России требований к страховщикам, заключающим договоры страхования жилых помещений в рамках программ, с учетом количества страховщиков, осуществляющих страховую деятельность на территории субъекта Российской Федерации, соблюдения ими требований финансовой устойчивости и платежеспособности в целях обеспечения выполнения обязательств по программам и обеспечения доступности страхования жилых помещений

граждан в субъекте Российской Федерации;

организация удобной и доступной системы заключения договора страхования посредством направления страховщиком оферты и ее акцепта страхователем уплатой страховой премии (страховых взносов) путем включения в качестве опции суммы страхового взноса в единый платежный документ, счет на оплату электроэнергии, возможность уплаты страховых взносов через отделения Почты России, Сбербанка России, иных организаций с крупной филиальной сетью, операторов сотовой или стационарной связи, платежные терминалы и т.д., не исключая традиционные способы заключения договоров страхования;

определение размера страховой премии с учетом требований к методике расчета страховых тарифов, в том числе к ее структуре и содержанию, к порядку использования статистических данных, которые вправе установить Банк России;

формирование системы информационного обеспечения, включая данные о заключенных договорах страхования, объектах страхования, уплаченных страховых премиях и страховых взносах, о произошедших страховых случаях и осуществленных страховых выплатах, данные о кадастровой оценке жилых помещений, их площади и типе, необходимые, в частности, для оценки страхового риска и определения страхового тарифа, информацию об оказанной финансовой помощи, определение участников информационного взаимодействия и оператора информационной системы.

Принятие предлагаемого федерального закона, по мнению авторов этого законопроекта, позволит построить цивилизованную, доступную и эффективную многоуровневую систему оказания помощи гражданам на восстановление (приобретение) имущества, утраченного в результате чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального, регионального характера, в том числе пожара, наводнения, иного стихийного бедствия, повысив количество застрахованных жилых помещений граждан и сократив расходы бюджетных средств на ликвидацию последствий пожаров, наводнений и иных стихийных бедствий.

По состоянию на ноябрь текущего года законопроект принят в первом

чтении, дата принятия Комитетом Государственной Думы по финансовому рынку решения о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы не определена.

Еще одной новеллой постановления Администрации Приморского края от 15 мая 2018 года № 223-па, которую позднее пришлось упразднить, была норма, содержащая условие о наличии у пострадавшего гражданина статуса правообладателя земельного участка во взаимосвязи с возникновением права на получение 10,0 тыс. рублей в связи с утратой урожая на земельном участке, расположенном в границах территории муниципального образования, на которой сложилась чрезвычайная ситуация. Практика работы комиссий, созданных органами местного самоуправления, показала, что у подавляющего большинства граждан, проживающих на территории сельских населенных пунктов, отсутствуют правоустанавливающие и/или правоудостоверяющие документы на земельные участки, включая придомовые земельные участки.

К сожалению, правовая культура граждан в части знания и стремления исполнять нормы, регулирующие возникновение права на земельные участки, которые они фактически используют в своей повседневной деятельности, является достаточно низкой. Эта же тенденция отмечается авторами учебной литературы по теории государства и права.<sup>2</sup> По их мнению, значительная часть российского населения устойчивой привычкой к законопослушанию, к соблюдению правовых норм не обладает. Планомерная, целенаправленная работа по правовому воспитанию граждан не осуществляется. Озвученная позиция поддержана также авторами ряда статей по данной проблематике.<sup>3</sup>

Согласно результатам всероссийского опроса, проведенного Аналитическим центром НАФИ (Национальное агентство финансовых исследований) в мае 2017 года совместно с Национальной Юридической Службой АМУЛЕКС, только 16% россиян полагают, что уровень их правовых знаний

---

<sup>2</sup> Теория государства и права: Учебник под ред. В.К. Бабаева. - М.: Юрист, 2003. - 592 с., 2003; "Теория государства и права: Учебник для юридических вузов" (под ред. А.С. Пиголкина) ("Городец", 2003);

<sup>3</sup> Статья: Проблема обмена состязательными документами при подаче искового заявления посредством сервиса "Электронное правосудие" (Дзумаев А.-М.Д.-М.) ("Российский судья", 2018, N 4);

выше среднего или высокий. Наибольшая доля россиян с высокой самооценкой правовой грамотности – среди жителей городов - миллионников (24%); ниже всего свои знания в правовой сфере оценили жители малых городов с населением 50-100 тыс. чел – 38%.<sup>4</sup>

Правоприменитель установил сроки для обращения органов местного самоуправления муниципальных образований о выделении средств из финансового резерва для оказания разовой материальной помощи пострадавшим гражданам в случае возникновения чрезвычайной ситуации муниципального, межмуниципального и регионального характера, установив, что такое обращение должно быть направлено не позднее 10 календарных дней со дня возникновения чрезвычайной ситуации. В случае возникновения чрезвычайной ситуации муниципального характера органы местного самоуправления муниципальных образований вправе направить такое обращение только в случае недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных в местных бюджетах для ликвидации чрезвычайной ситуации, и в случае, если объем запрашиваемых финансовых средств, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, составляет более 0,5 процента объема налоговых, неналоговых доходов местного бюджет и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования на текущий финансовый год.

Обращение должно содержать обоснование необходимости выделения средств финансового резерва с указанием данных о количестве людей, нуждающихся в оказании разовой материальной помощи, размере разовой материальной помощи и информации об объемах расходов местных бюджетов, направленных на ликвидацию чрезвычайной ситуации.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации межмуниципального или регионального характера обращение должно содержать обоснование необходимости выделения средств финансового резерва с указанием данных о количестве людей, нуждающихся в оказании разовой материальной помощи, и размере разовой материальной помощи.

---

<sup>4</sup> <http://blog.amulex.ru/pravogramma>.



Однако, как показывает практика, определить в столь короткие сроки количество пострадавших граждан и, соответственно, сумму необходимых средств, достаточно проблематично. Чаще всего это обусловлено невозможностью в сжатые сроки произвести осмотр и актирование пострадавших объектов, отсутствием граждан на момент проведения обследования комиссиями того или иного населенного пункта, поэтому списки пострадавших граждан продолжают формироваться спустя 4 и более месяцев после принятия решения о снятии режима чрезвычайной ситуации.

По мнению аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, отраженному в представлении от 24.11.2017 №ПР14-285/1403, право граждан на получение выплат (в данном случае речь идет о выплатах единовременной материальной и финансовой помощи, выплачиваемой за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий) не может быть ограничено какими-либо сроками.

## **2. Проблемы соблюдения прав пострадавших граждан, связанные с реализацией нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации работы по оказанию помощи в период чрезвычайных ситуаций на территории края**

Основной и наиболее распространенной проблемой, с точки зрения возможности реализации прав пострадавших граждан на получение выплат за счет средств федерального и краевого бюджетов, является наличие в действующем законодательстве требования о необходимости предоставления документа, подтверждающего факт постоянного проживания в жилых помещениях, расположенных на территории муниципальных образований в границах зоны чрезвычайной ситуации. Об этом свидетельствует статистика обращений пострадавших граждан в судебные органы.<sup>5</sup> Так, например, в 2017 году (Октябрьский МР; Пограничный МР; Михайловский МР; Уссурийский ГО;

---

<sup>5</sup> Данные департамента труда и социального развития Приморского края за 2016-2018 гг.

Надеждинский МР; Хасанский МР) было подтоплено с причинением ущерба 4074 домовладений, в которых проживали более 12 тыс. граждан. В судебные органы обратилось 1252 гражданина с заявлениями об установлении факта постоянного проживания на соответствующей территории на дату введения режима чрезвычайной ситуации. При этом, часть граждан, как было установлено в судебных заседаниях, являлась получателями иных мер социальной поддержки по месту жительства на территории других муниципальных образований края (в данном случае имеются ввиду иные меры социальной поддержки, получение которых обусловлено наличием постоянной регистрации в конкретном жилом помещении). Так, по данным за 2017 год, в удовлетворении заявленных требований судами было отказано 256 гражданам и, как следствие, этим гражданам также отказано в выплате материальной помощи.

В этой части необходимо отметить, что постановление Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 (ред. от 30.05.2018) «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» дополнено позицией 2(1), в соответствии с которой выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с оказанием гражданам единовременной материальной помощи в размере 10 тыс. рублей на человека, осуществляется при одновременном выполнении на день введения режима чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций следующих условий:

постоянное проживание гражданина в жилом помещении, которое попало в зону чрезвычайной ситуации и в котором он зарегистрирован по месту жительства;

нарушение условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Предметом рассмотрения Судебной коллегии по административным делам

Верховного Суда Российской Федерации 22.03.2017 (дела № 56-АПГ17-1) являлось постановление Администрации Приморского края от 02.09.2016 № 413-па «О мерах по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного характера в результате продолжительных ливневых дождей на территории Приморского края в августе-сентябре 2016 года за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов» в связи обращением прокурора Приморского края в суд с административным иском о признании недействующим его в части норм, ставящих в зависимость от регистрации гражданина по месту жительства его право на получение выплат. В соответствии с апелляционным определением решение Приморского краевого суда от 17.11.2016, которым прокурору отказано в удовлетворении заявленных требований, оставлено без изменения, апелляционное представление прокурора Приморского края – без удовлетворения. Указано на то, позиция прокурора в поддержку граждан, не зарегистрированных по месту жительства, то есть постоянно не проживающих на пострадавших территориях, противоречит целям правового регулирования рассматриваемых правоотношений на федеральном и региональном уровнях. Социальная поддержка в данном случае направлена на оказание помощи лицам, которые, постоянно проживая в пострадавших районах Приморского края, утратили полностью (или частично) свое жилье, урожай или имущество первой необходимости. Подтверждением факта постоянного проживания граждан в жилых домах и квартирах, расположенных в зоне чрезвычайной ситуации, является их регистрация по месту жительства. Наличие данной судебной практики необходимо учитывать и своевременно информировать население о необходимости соблюдения законодательства в сфере регистрационного учета.

В качестве общей проблематики, возникающей в работе органов местного самоуправления с пострадавшим населением, в значительной степени повлиявшей на оперативность принятия решений, можно отметить отсутствие единого подхода по вопросу возникновения права на выплату в размере 10 тыс. рублей.

Так, в 2016 году письмом Главного управления МЧС России по Приморскому краю от 13.09.2016 № 5830 было рекомендовано применять следующие критерии:

единовременная материальная помощь в размере 10 тыс. рублей выплачивается по заявлению:

гражданам, зарегистрированным до 31.08.2016 августа по месту жительства (по месту пребывания) в частных жилых домах, оказавшихся в зоне наводнения, если этот дом пострадал (размыт фундамент или вода поступила в подполье дома, и при этом произошло аварийное отключение не менее одной системы жизнеобеспечения (водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение) на 1 сутки и более;

гражданам, зарегистрированным до 31.08.2016 по месту жительства (по месту пребывания) в многоэтажных (многоквартирных) жилых домах, оказавшихся в зоне наводнения, если этот дом пострадал (размыт фундамент или вода поступила в подполье дома), и при этом произошло аварийное отключение не менее одной системы жизнеобеспечения (водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение) на 1 сутки и более.

В 2017 году письмом от 12.08.2017 № 6067 Главного управления МЧС России по Приморскому краю до глав муниципальных образований, подвергшихся воздействию чрезвычайной ситуации, была доведена следующая позиция в отношении этой же выплаты:

в списки на оказание единовременной материальной помощи (в размере 10 тыс. рублей) рекомендовано включать граждан на основании их заявлений, постоянно проживающих и зарегистрированных по адресам домов (жилых помещений), находившихся в зоне чрезвычайной ситуации и включенных в муниципальный правовой акт, в котором указаны населенные пункты, улицы и адреса объектов, попавших в зону чрезвычайной ситуации.

Критерии отнесения таких объектов к пострадавшим в данном письме не оговорены.

Неурегулированность на законодательном уровне привела к тому,

что количество выплат (по 10 тыс. рублей на человека), полученных гражданами, проживающими на территории Ольгинского муниципального района, за счет средств федерального бюджета (по данным на октябрь 2018 года), составило 5901 выплата при том, что общая численность населения Ольгинского муниципального района составляла в 2016 году 9708 чел. При этом право на выплаты, связанные с частичной или полной утратой имущества первой необходимости, что связано с затоплением жилых помещений, как видно из представленных ниже данных о количестве выплат по Ольгинскому МР за 2016 год, возникло в только в 8 случаях (в связи с частичной утратой имущества первой необходимости). Полной утраты имущества первой необходимости комиссиями не зафиксировано.

Более того, по состоянию на октябрь текущего года в Ольгинский районный суд Приморского края подано еще около 50 исков от граждан, намеренных установить свое право на выплаты в связи с чрезвычайной ситуацией, возникшей в 2016 году. Анализ сложившейся ситуации позволяет сделать вывод о том, что, возможно, часть граждан претендует на данную выплату без достаточных оснований.

#### Данные о количестве выплат по Ольгинскому МР (2016 год)

МО	Подтоплено домовладений	Подтоплено домовладений без ущерба	Подтоплено домовладений с ущербом	Кол-во граждан в подтопленных домах	Постоянно зарегистрированные	Подтоплено земельных участков	Численность населения Ольгинского МР в 2016 году*	Всего граждан, получивших выплату из МБ и ФБ	Всего выплат проведено из МБ и ФБ	Краевой бюджет				Федеральный бюджет				
										Всего граждан, получивших выплату из МБ	Всего выплат произведено	в том числе:		Всего граждан, получивших выплату из ФБ	Всего выплат произведено	количество выплат по 10 000	количество выплат по 50 000	количество выплат по 100 000
												количество выплат по 25 000	количество выплат по 10 000					
Ольгинский МР	2 720	2 073	647	7613	7580	2 184	9708	6 551	8 733	2 310	2 832	645	2 187	5 893	5 901	5 893	8	0

Федеральными законодателем внесены изменения, в соответствии с которыми действующая на сегодняшний день редакция постановления

Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 года № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» одним из условий для возникновения права на единовременную выплату в размере 10 тыс. рублей указывает на необходимость нарушения условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Из анализа приложения № 9 к Правилам, утвержденным этим постановлением, следует, что для включения в списки на оказание единовременной материальной помощи в заявлении необходимо указать на наличие одновременно следующих условий:

проживание в жилом помещении;

жилое помещение оказалось и пострадало в зоне чрезвычайной ситуации.

Однако, понятие «Нарушение условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации» не раскрывается.

Таким образом, необходимо сформировать единообразный подход к вопросу установления права на получение единовременной материальной помощи, установив:

что понимается под нарушением условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации;

обязательно ли жилое помещение должно не только находиться в зоне чрезвычайной ситуации, но и пострадать в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Кроме этого, практический опыт работы с органами муниципального самоуправления показал, что наиболее эффективным является использование унифицированных форм документов, т.е. требуется разработка и утверждение типовых форм документов, которые должны будут составить комиссии,

создаваемые органами местного самоуправления (акт нарушения условий жизнедеятельности гражданина, акт обследования утраченного имущества (имущества первой необходимости) граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации).

Так, например, приказом МЧС России от 30.12.2011 № 795 «Об утверждении Порядка установления факта нарушения условий жизнедеятельности при аварии на опасном объекте, включая критерии, по которым устанавливается указанный факт» указанные вопросы урегулированы для случаев аварии на опасном объекте.

Второй по значимости проблемой являлось несогласие пострадавших граждан с выводами комиссий, созданных органами местного самоуправления для обследования пострадавших объектов, в части определения размера причиненного ущерба, что влекло необходимость обращения граждан в суд. Проблема была обусловлена, как отмечалось выше, пробелом в правовом регулировании данного вопроса, который был устранен в связи с принятием постановления Администрации Приморского края от 15 мая 2018 года № 223-па в части, касающейся выплат за счет средств краевого бюджета.

Что касается выплат за счет средств федерального бюджета, то до 2018 года органы местного самоуправления руководствовались Методическими рекомендациями по оформлению дополнительных документов для рассмотрения вопроса о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (утв. МЧС России 03.10.2014 № 2-4-87-24-7), следующие рекомендации, не имеющие императивного характера:

«К имуществу первой необходимости рекомендуется относить минимальный набор непродовольственных товаров общесемейного пользования, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, в том числе: холодильник, телевизор, шкаф для одежды, шкаф для посуды, кровать, диван, стол, кресло, табуретка, газовая плита

(электроплита), водонагреватель или котел отопительный (переносная печь), насос для подачи воды в случае отсутствия централизованного водоснабжения, медицинские предметы для поддержания жизнедеятельности граждан с ограниченными возможностями.

Под утратой имущества (имущества первой необходимости) понимается приведение имущества (имущества первой необходимости) в состояние, непригодное для использования, в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями.

При отсутствии у гражданина необходимых документов, подтверждающих право на получение единовременной материальной помощи и (или) финансовой помощи в связи с утратой им имущества первой необходимости (отсутствие регистрации по месту жительства) граждане включаются в списки на получение указанной финансовой помощи на основании принятых судебных решений.».

На уровне федерального законодательства в части, касающейся выплат за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, имеющийся до 2018 год пробел в законодательстве также урегулирован постановлением Правительства РФ от 30 мая 2018 года № 627 «О внесении изменений в Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» в части:

пункт 1 дополнен позицией 1(1) и введено понятие «Имущество первой необходимости», под которым понимается минимальный набор непродовольственных товаров общесемейного пользования, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, включающий в себя:

предметы для хранения и приготовления пищи - холодильник, газовая плита (электроплита) и шкаф для посуды;



предметы мебели для приема пищи - стол и стул (табуретка);  
предметы мебели для сна - кровать (диван);  
предметы средств информирования граждан - телевизор (радио);  
предметы средств водоснабжения и отопления (в случае отсутствия централизованного водоснабжения и отопления) - насос для подачи воды, водонагреватель и котел отопительный (переносная печь).<sup>6</sup>

По данным, имеющимся в распоряжении департамента труда и социального развития Приморского края на ноябрь текущего года, судебные дела по данной категории споров в связи с ущербом от воздействия чрезвычайной ситуации 2018 года отсутствуют.

Изложенные в настоящем разделе Конкурсной работы проблемы являются существенными факторами, оказывающими влияние на оперативность принятия решений органами местного самоуправления, в том числе, в вопросах определения объемов бюджетных ассигнований, требующихся для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации.

Это, в свою очередь, как показала выездная проверка Федерального казначейства по Хабаровскому краю в сентябре 2018 года, влечет некорректное определение суммы таких ассигнований в разрезе каждого вида выплат.

Не может быть оставлен без внимания достаточно сложный и длительный по времени процесс согласования вопроса выделения бюджетных ассигнований (приложение № 2 к настоящей Конкурсной работе). В среднем вопрос о выделении средств за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий решается 4-5 месяцев.

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 15.02.2014 N 110 (ред. от 30.05.2018) "О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий" (вместе с "Правилами выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий").

### **3. Пути решения проблем соблюдения прав пострадавших граждан в ходе мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций**

Для урегулирования проблем, изложенных в разделе 2 настоящей Конкурсной работы, предприняты следующие меры, в пределах полномочий, имеющихся у субъекта:

1) разработаны и утверждены нормативным правовым актом Администрации Приморского края унифицированные формы документов для организации работы комиссии, создаваемых органами муниципального самоуправления (формы списка пострадавших граждан, нуждающихся в оказании разовой материальной помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости; списка пострадавших граждан, нуждающихся с оказании разовой материальной помощи в связи с утратой урожая на земельном участке, расположенном в границах территории муниципального образования, на которой произошла чрезвычайная ситуация; заявления о включении пострадавших граждан в список на оказание разовой материальной помощи; акта обследования жилого дома, квартиры, находящейся на первом этаже многоквартирного дома, поврежденных в результате чрезвычайной ситуации; акта обследования утраченного имущества в результате чрезвычайной ситуации) – унифицированные формы документов весьма просты в использовании и удобны для формирования аналитической информации, подсчета и т.д., т.к. для их заполнения напротив нужной позиции проставляется знак "V";<sup>7</sup>

2) в региональное законодательство введены необходимые для единообразного толкования понятия («имущество первой необходимости», порядок определения степени утраты такого имущества и т.д.);

3) в МЧС России в направлены предложения по доработке законодательства, регулирующего вопросы организации работы по оказанию

---

<sup>7</sup> Приложения 3-9 к Положению о резервах финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края, утвержденному постановлением Администрации Приморского края от 15.05.2018 N 223-па "О создании и использовании резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края" (вместе с "Положением о резервах финансовых и материальных ресурсов...").

помощи пострадавшим гражданам;

4) организовано ведение персонифицированной базы данных пострадавших граждан – это позволило практически исключить случаи необоснованных выплат, а также весьма оперативно формировать сводные списки пострадавших граждан;

5) организовано осуществление методической помощи органам местного самоуправления по вопросам организации работы, связанной с оказанием помощи пострадавшим гражданам;

6) организовано осуществление юридической помощи пострадавшим гражданам (в том числе, разработаны типовые формы процессуальных документов, необходимых для обращения в судебные органы).

Для урегулирования проблем, изложенных в разделе 2 настоящей Конкурсной работы, необходимо принять следующие меры:

1) урегулировать на федеральном уровне понятие «Нарушение условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации»;

2) рассмотреть возможность внесения изменений в статью 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации в части освобождения от уплаты государственной пошлины физических лиц, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, при подаче исков в связи с установлением права на получение выплат по аналогии с льготой, установленной ст.333.35 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой от уплаты государственной пошлины освобождаются физические лица, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации и обратившиеся за получением паспорта взамен утраченного или пришедшего в негодность вследствие такой чрезвычайной ситуации;

3) рассмотреть возможность упрощения механизма инициирования, согласования и принятия решений о выделении бюджетных ассигнований за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий

стихийных бедствий посредством разработки и использования программного продукта АИС ЧС, возможно, интегрированного в Единую государственную информационную систему социального обеспечения (т.к. выплаты пострадавшим гражданам по своей правовой природе являются мерами социальной поддержки). ЕГИССО уже содержит состав информации, необходимой для принятия решений о включении граждан в список пострадавших, кроме этого, источниками данной информации, например, о данных паспорта, являются информационные системы, оператором которых является Министерство внутренних дел Российской Федерации, и т.д. Доступ к АИС ЧС должен быть обеспечен органам муниципальной власти, уполномоченному органу исполнительной власти субъекта, органам МЧС России, Министерству финансов России и т.д., что обеспечит снижение временных затрат на составление списков пострадавших граждан за счет однократного внесения данных о пострадавших гражданах в базу АИС ЧС только на уровне первичного звена – органов местного самоуправления, проведение проверки достоверности данных о документах, удостоверяющих личность, о месте проживания и т.д., поскольку эти данные уже содержатся в ЕГИССО в отношении значительного количества граждан, являющихся получателями тех или иных мер социальной поддержки. Целями создания системы ЕГИССО являются:

а) предоставление мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат населению в Российской Федерации за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации органами государственной власти, государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления и организациями, предоставляющими меры социальной защиты (поддержки), в том числе с соблюдением принципа адресности и применением критериев нуждаемости;

б) унификация мер социальной защиты (поддержки), предоставляемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

в) возможность прогнозирования расходов бюджетов бюджетной системы

Российской Федерации в части выполнения социальных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

г) повышение уровня информированности граждан о мерах социальной защиты (поддержки) и реализации права на них;

д) формирование и ведение в соответствии с законодательством Российской Федерации базового государственного информационного ресурса в сфере социальной защиты населения.<sup>8</sup>

Пожалуй, основной мерой, о которой бы хотелось упомянуть отдельно, это меры, направленные на формирование реестра населенных пунктов на территории Приморского края, попадающих в зону затопления (подтопления), вызванных различными гидрологическими и гидродинамическими явлениями и процессами в соответствии с Методическими рекомендациями по формированию реестра населенных пунктов на территории РФ, попадающих в зону затопления (подтопления) вызванных различными гидрологическими и гидродинамическими явлениями и процессами, утвержденными МЧС России и опубликованными на сайте <http://86.mchs.gov.ru> по состоянию на 24.10.2018. При отработке реестров рекомендовано учитывать следующие особенности:

сведения указываются за каждый населенный пункт в отдельности, при этом указываются его географические координаты;

критический уровень - это уровень, при котором происходит затопление пониженных частей (границ) населенных пунктов, промышленных и транспортных объектов;

при оценке жилых зданий учитывать здания, попадающие в зону затопления, в которых проживают люди, в том числе здания, в которых прогнозируется подтопление только подвальных помещений;

при оценке социально значимых объектов учитывать все учреждения системы социальной защиты, здравоохранения и образования, а также

---

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 14.02.2017 №181 «О Единой государственной информационной системе социального обеспечения» (вместе с "Положением о Единой государственной информационной системе социального обеспечения», «Порядком предоставления информации в Единую государственную информационную систему социального обеспечения»).

образовательные учреждения;

при оценке объектов экономики и потенциально опасных объектов учитывать предприятия или учреждения производственного назначения;

при оценке объектов жизнеобеспечения учитывать объекты по производству электрической и тепловой энергии, тепловые сети, системы газораспределения, водоснабжения и водоотведения, очистные сооружения.

Данные реестры можно рекомендовать составить в отношении муниципальных образований, указанных в приложении № 3 к настоящей Конкурсной работе. Это позволит иметь в распоряжении органов местного самоуправления заранее подготовленный перечень жилых объектов, точное количество лиц, зарегистрированных по месту жительства в таких объектах на дату внесения объектов в реестр и, при наступлении чрезвычайной ситуации, весьма корректно спрогнозировать сумму средств, необходимых для оказания помощи пострадавшим гражданам. Консолидированные сведения, полученные из таких реестров, также могут послужить основанием для формирования сводных данных о потребности в средствах резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (в случае присвоения чрезвычайной ситуации федерального межрегионального или федерального характера).

### **Заключение**

Таким образом, предлагаемые в настоящей Конкурсной работе меры направлены на оптимизацию работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, защиту прав граждан при возникновении стихийных бедствий и, тем самым, нацелены на недопущение социальной напряженности при возникновении чрезвычайных ситуаций. Конкурсная работа основана, в том числе, на опыте личного участия в разработке нормативных правовых актов, методических рекомендаций для органов местного самоуправления, а также на опыте взаимодействия с органами прокуратуры, органами исполнительной власти Приморского края, контрольными органами и анализе судебных дел такой категории за период с 2016 года по н.в.

## СОДЕРЖАНИЕ

### Введение

1. Вопросы применения федеральных и региональных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в связи с оказанием помощи пострадавшим гражданам. Развитие регионального законодательства в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
2. Проблемы соблюдения прав пострадавших граждан, связанные с реализацией нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации работы по оказанию помощи в период чрезвычайных ситуаций на территории края.
3. Пути решения проблем соблюдения прав пострадавших граждан в ходе мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций.

### Заключение

## Приложение № 1

к конкурсной работе по теме:  
«Защита прав граждан при возникновении  
стихийных бедствий. Вопросы защиты прав  
граждан по опыту возмещения ущерба,  
нанесенного стихией в Приморском крае»

**ПЕРЕЧЕНЬ****документов, регулирующих вопросы организации работы  
по оказанию помощи пострадавшим гражданам  
на территории Приморского края**

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
2. Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
3. Постановление Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (вместе с «Правилами выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»);
4. Приказ МЧС России от 29.08.2014 № 470 «Об утверждении Порядка подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»;
5. Методические рекомендации по формированию реестра населенных пунктов на территории РФ, попадающих в зону затопления (подтопления) вызванных различными гидрологическими и гидродинамическими явлениями и процессами» (утв. МЧС России);
6. Закон Приморского края от 02.12.1999 № 74-КЗ «О защите населения и территории Приморского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
7. Постановление Администрации Приморского края от 19.04.2004 № 98 «Об утверждении Положения о комиссии при Администрации Приморского края по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности»;



8. Постановление Администрации Приморского края от 16.12.2005 № 282-па «Об утверждении Положения о Приморской территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;
9. Постановление Администрации Приморского края от 17.04.2007 № 94-па «Об утверждении номенклатуры и объемов резервов материальных ресурсов Приморского края для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (документ утратил силу в связи с изданием постановления Администрации Приморского края от 15.05.2018 № 223-па);
10. Постановление Администрации Приморского края от 19.09.2007 № 252-па «Об утверждении Порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда Администрации Приморского края»;
11. Постановление Администрации Приморского края от 30.04.2009 № 121-па «О порядке сбора и обмена информацией по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Приморском крае»;
12. Постановление Администрации Приморского края от 07.12.2012 № 386-па «Об утверждении государственной программы Приморского края «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах Приморского края» на 2013 - 2021 годы»;
13. Постановление Губернатора Приморского края от 31.08.2016 № 63-пг «О введении на территории Приморского края режима чрезвычайной ситуации регионального характера»;
14. Постановление Администрации Приморского края от 02.09.2016 № 413-па «О мерах по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного характера в результате продолжительных ливневых дождей на территории Приморского края в августе - сентябре 2016 года за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов»;
15. Постановление Губернатора Приморского края от 26.12.2016 № 90-пг «Об отмене на территории Приморского края режима чрезвычайной ситуации регионального характера»;
16. Постановление Губернатора Приморского края от 07.08.2017 № 52-пг «О введении на территории Приморского края режима чрезвычайной ситуации регионального характера»;
17. Постановление Администрации Приморского края от 09.08.2017 № 320-па «О мерах по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного характера, возникшей в результате продолжительных ливневых дождей на территории Приморского края в августе 2017 года, за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов»;

18. Постановление Губернатора Приморского края от 22.09.2017 № 63-пг «Об отмене на территории Приморского края режима чрезвычайной ситуации регионального характера»;
19. Постановление Администрации Приморского края от 15.05.2018 № 223-па «О создании и использовании резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Приморского края» (вместе с «Положением о резервах финансовых и материальных ресурсов...»).

## Приложение № 2

к конкурсной работе по теме:  
«Защита прав граждан при возникновении стихийных бедствий. Вопросы защиты прав граждан по опыту возмещения ущерба, нанесенного стихией в Приморском крае»

## МЕХАНИЗМ

**подготовки и согласования документов для выделения дополнительных бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий для выплаты гражданам, пострадавшим от ЧС (2016, 2017 годы)**

Процедура выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда определена Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (далее – Правила), состав пакета документов установлен приказом МЧС России от 29.08.2014 № 470 «Об утверждении Порядка подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (далее – Порядок).

В соответствии с указанными Правилами и Порядком процедура

схематично выглядит следующим образом:

1) вынесение судебных решений, в том числе дополнительных решений, определений об устранении описки, определений о разъяснении решения суда в целях устранения замечаний (зависит от даты обращения в суд)  $\Rightarrow$   
2) вступление судебных актов в силу (месяц с даты вынесения судебного решения, 15 дней с даты вынесения определения)  $\Rightarrow$  3) сканирование судебных актов, актов обследования утраты имущества в разрезе МО (подлежат проверке и предварительному согласованию с МЧС России по ПК)  $\Rightarrow$  4) формирование сводных краевых списков граждан (подлежат согласованию с главой МО, МЧС России по ПК, УМВД и утверждению главой субъекта)  $\Rightarrow$  5) формирование сводных данных о потребности в средствах (подлежат согласованию с УМВД, МЧС России по ПК, финансовым органом субъекта и утверждаются главой субъекта)  $\Rightarrow$  6) одновременное направление обращения в Правительство РФ о выделении денежных средств и пакета документов на рассмотрение в МЧС России  $\Rightarrow$  7) рассмотрение пакета документов МЧС России и передача его в Минфин России  $\Rightarrow$  8) рассмотренного пакета документов Минфином России  $\Rightarrow$  9) подготовка проекта распоряжения Правительства РФ о выделении денежных средств и направление его на согласование главой субъекта  $\Rightarrow$  10) направление согласованного проекта распоряжения Правительства РФ в МЧС России  $\Rightarrow$  11) принятие распоряжения Правительства РФ  $\Rightarrow$  12) выделение средств бюджету субъекта  $\Rightarrow$  13) принятие распоряжения субъекта  $\Rightarrow$  14) осуществление выплат гражданам  $\Rightarrow$  15) принятие мер по устранению замечаний, выявленных МЧС России или Минфин России в результате рассмотрения документов (при наличии).

Ориентировочный срок подготовки документов для направления в МЧС России – 1 месяц, срок рассмотрения документов в МЧС России, Минфин России, принятия и согласование распоряжения Правительства РФ, выделение денежных средств с федерального бюджета - 4-5 месяцев).

Дополнительно сообщаем, что большинство замечаний, выявленных МЧС России и Минфин России по итогам рассмотрения обосновывающих документов,

возможно устранить исключительно в судебном порядке (установление факта проживания, признание права на выплату, устранение описок, уточнение наименования источника выплаты или наименования выплат и пр.). В связи с чем требуется время для уведомления граждан о наличии замечания в отношении его судебного решения, повторное обращение в суд с соответствующим заявлением, рассмотрение заявления судом, изготовление судебного акта и вступление его в законную силу.

### Приложение №3

к конкурсной работе по теме: "Защита прав граждан при возникновении стихийных бедствий. Вопросы защиты граждан от опыта возмещения ущерба, нанесенного стихией в Приморском крае"

#### Муниципальные образования, на территории которых объявлялся ЧС в период 2016-2018 гг.

МО	2016 год	2017 год	2018 год
<b>Городской округ</b>			
Артем	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Дальнегорск	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Дальнереченск	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Лесозаводск	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Находка	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Партизанск	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Уссурийск	в зоне ЧС	в зоне ЧС	в зоне ЧС
<b>Муниципальный район</b>			
Анучинский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Дальнереченский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Кавалеровский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	не вошел в зону ЧС
Кировский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Красноармейский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Лазовский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Михайловский	в зоне ЧС	в зоне ЧС	в зоне ЧС
Надеждинский	в зоне ЧС	в зоне ЧС	в зоне ЧС
Октябрьский	в зоне ЧС	в зоне ЧС	в зоне ЧС
Ольгинский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Партизанский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Пограничный	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС	в зоне ЧС
Пожарский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
тернейский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС

Ханкайский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Хасанский	в зоне ЧС	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС
Хорольский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Черниговский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Чугуевский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Шкотовский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС
Яковлевский	в зоне ЧС	не вошел в зону ЧС	в зоне ЧС