

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. И. ФРОЛОВ

**ВОЗМЕЩЕНИЕ И КОМПЕНСАЦИЯ
ИМУЩЕСТВЕННОГО ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЯХ, В ПРАКТИКЕ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

Конспект лекции

*для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования*



Санкт-Петербург
2020

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. И. ФРОЛОВ

ВОЗМЕЩЕНИЕ И КОМПЕНСАЦИЯ
ИМУЩЕСТВЕННОГО ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЯХ, В ПРАКТИКЕ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Конспект лекции

*для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования*

Санкт-Петербург
2020

УДК 347.51(075.9)

ББК 67.404я73

Ф91

Рецензенты

А. В. ЛУКИН, прокурор отдела управления по надзору за следствием в МВД России Главного управления по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

О. Р. ИДРИСОВ, доцент кафедры гражданского права Западно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук.

Фролов, А. И.

Ф91 Возмещение и компенсация имущественного вреда, причиненного в чрезвычайных ситуациях, в практике прокурорского надзора : конспект лекции для обучающихся по программам дополнительного профессионального образования / А. И. Фролов. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020. — 62, [2] с.

В конспекте лекции рассматриваются вопросы, касающиеся возмещения и компенсации вреда, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций, а также осуществления прокурорского надзора в указанной сфере.

Конспект лекции предназначен для обучающихся по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 347.51(075.9)

ББК 67.404я73

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Понятие «чрезвычайная ситуация» и понятие «режим чрезвычайной ситуации».....	4
2. Источники правового регулирования восстановления имущественной сферы пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций.....	8
3. Возмещение и компенсация вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций: принципы и источники финансирования.....	15
4. Компенсация вреда за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций.....	20
5. Порядок предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление компенсаций пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций.....	35
6. Компенсации за утраченные жилые помещения.....	41
7. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о компенсации вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций	47
<i>Библиографический список.....</i>	<i>63</i>

1. Понятие «чрезвычайная ситуация» и понятие «режим чрезвычайной ситуации»

Понятие «чрезвычайная ситуация». Легальное определение понятия «чрезвычайная ситуация» содержится в абз. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹: «это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

Источник чрезвычайной ситуации. От чрезвычайной ситуации как обстановки следует отличать понятие «источник чрезвычайной ситуации». Причиной чрезвычайной ситуации как следствия всегда выступает ее источник — чрезвычайное происшествие, чрезвычайные обстоятельства. В соответствии с ГОСТ Р 22.0.02-2016 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения» источником чрезвычайной ситуации является опасное техногенное происшествие, авария, катастрофа, опасное природное явление, стихийное бедствие, широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений, в результате чего сложилась или может возникнуть чрезвычайная ситуация.

Признаки чрезвычайной ситуации. На основе указанных положений можно выделить квалифицирующие признаки чрезвычайной ситуации²: 1) причинение ущерба правам и охраняемым законом интересам физических лиц, юридических лиц, публично-правовых образований или возникновение угрозы причинения такого ущерба; 2) исключительность сложившейся неблагоприятной обстановки, отнесение ее в разряд бедствий; 3) нарушение условий жизнедеятельности при чрезвычайной ситуации, что со-

¹ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Фролов А. И. Понятие чрезвычайной ситуации по российскому законодательству // Криминалист. 2015. № 1 (16). С. 72—76.

здает особую обстановку (состояние общественных отношений); 4) наличие пространственных и временных границ; 5) обусловленность чрезвычайными обстоятельствами (источником).

Иные признаки чрезвычайной ситуации следует рассматривать как факультативные. В частности, факультативным (необязательным) признаком чрезвычайной ситуации является введение режима чрезвычайной ситуации.

Понятие «режим чрезвычайной ситуации». Понятие режима чрезвычайной ситуации (как и режима повышенной готовности) определяется через понятие режима функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций — это определяемые в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации порядок организации деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами в режиме повседневной деятельности, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайная ситуация складывается объективно и независимо от признания ее компетентными органами власти. Введение режима чрезвычайной ситуации осуществляется при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций на основании решений руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций (чч. 6, 7, 8 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и п. 24 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794¹).

¹ О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 : текст с изм. и доп. на 12 окт. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Введение режима чрезвычайной ситуации не является квалифицирующим признаком чрезвычайной ситуации. Оно является одновременно правом и обязанностью соответствующих должностных лиц (органов власти). Непринятие мер по введению режима чрезвычайной ситуации может свидетельствовать о должностном бездействии, а не об отсутствии чрезвычайной ситуации и прав граждан на получение помощи.

Таким же образом следует соотносить несопадающие понятия «зона чрезвычайной ситуации *per se*» и «зона чрезвычайной ситуации, определенная в соответствии с решением о введении режима чрезвычайной ситуации». Приведенная позиция находит отражение в судебной практике. Суд удовлетворил исковое заявление прокурора в интересах граждан, адрес домовладения которых не вошел в формально утвержденный перечень улиц населенного пункта, попавших в зону подтопления¹.

Предупреждение и ликвидация чрезвычайной ситуации. Статья 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» также определяет понятия «предупреждение» и «ликвидация» чрезвычайной ситуации: *предупреждение* — это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения; *ликвидация* — аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций 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 факторов.

Отнесение к понятию «ликвидация чрезвычайной ситуации» осуществления выплат компенсаций пострадавшим представляется дискуссионным. Безусловно, осуществление предусмотренных законодательством компенсационных выплат пострадавшим, утратившим в результате чрезвычайной ситуации все свое имущество и жилье, будет способствовать нормализации сложившейся

¹ Решение Турочакского районного суда Республики Алтай от 1 августа 2014 года по делу № 2-330/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/KloEklApa25/> (дата обращения: 30.07.2020).

негативной обстановки (которой и является сама чрезвычайная ситуация). В этой связи осуществление выплат гражданам следует относить к мерам по ликвидации чрезвычайной ситуации. Такой вывод может быть сделан также на основании легального определения понятия «ликвидация чрезвычайной ситуации», учитывая присущую выплатам направленность на спасение жизни и сохранение здоровья людей и снижение размера материальных потерь (связанных с необходимостью содержания пострадавших в опасных местах, их питанием и т. д.), а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для этих зон опасных факторов (в частности, когда фактор источника чрезвычайной ситуации сочетается с антропогенным фактором-последствием, в свою очередь способным вызвать голод, эпидемии, массовый мор, социальные волнения и т. д.).

В соответствии с утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928¹ Правилами 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 (Правила предоставления межбюджетных трансфертов), финансовое обеспечение мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций включает оказание финансовой помощи пострадавшим гражданам.

¹ Правила 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 : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Источники правового регулирования восстановления имущественной сферы пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций

Нормы, регулирующие восстановление имущественной сферы пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, рассредоточены по значительному массиву нормативных правовых актов.

Гражданско-правовые отношения по возмещению вреда регулируются нормами гражданского права (ст. 1064, 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)), нормами страхового права, а также нормами, регулирующими возмещение вреда, причиненного радиационным воздействием (Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹, Федеральным законом от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»²), градостроительным законодательством (ст. 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ)), законодательством о безопасности гидротехнических сооружений (ст. 15—18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»³), о промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 17.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁴) и др.

К основополагающим актам, затрагивающим сферу оказания государственной и муниципальной помощи в виде предоставления компенсаций пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, следует отнести:

¹ Об использовании атомной энергии : Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О радиационной безопасности населения : Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О безопасности гидротехнических сооружений : Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 дек. 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О промышленной безопасности опасных производственных объектов : Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

К актам, содержащим нормы, непосредственно регламентирующие основания и порядок осуществления компенсаций пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, относятся:

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 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»²;

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями»³;

¹ О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 : текст с изм. и доп. на 20 дек. 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² 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 : текст с изм. и доп. на 14 февр. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, 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 9 октября 1995 г. № 982 : текст с изм. и доп. на 14 февр. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 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». Указанным актом отменены Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110;

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2014 г. № 1441 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление компенсации сельскохозяйственным товаропроизводителям ущерба, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного характера»¹;

Правила 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 реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуа-

¹ Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление компенсации сельскохозяйственным товаропроизводителям ущерба, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного характера : Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2014 г. № 1441 : текст с изм. и доп. на 14 нояб. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ций природного и техногенного характера, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327 (Правила предоставления межбюджетных трансфертов на предоставление и ремонт жилых помещений)¹;

Приказ МЧС России от 29 апреля 2020 г. № 275 «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» (Порядок подготовки документов).

Кроме того, практикуется принятие актов специального характера, направленных на ликвидацию конкретных чрезвычайных ситуаций, например: Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» (был принят в связи с природными пожарами, возникшими в центральной полосе России летом 2010 года), Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 г. № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области», Указ Президента Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 198 «О мерах по ликвидации последствий природных пожаров на территории Забайкальского края»; в качестве примера также можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 529 «О предоставлении в 2017 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Приморского края на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки гражд-

¹ 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 реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327 : текст с изм. и доп. на 25 июня 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дан, жилые помещения которых утрачены в результате чрезвычайной ситуации, вызванной ливневыми дождями на территории Приморского края в августе—сентябре 2016 г.»).

Интерес также представляют периодические обобщения судебной практики по рассматриваемой проблематике, сделанные судами субъектов Российской Федерации, например: Обобщение практики рассмотрения судами Забайкальского края гражданских дел, связанных с реализацией прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, на получение единовременной материальной и финансовой помощи в связи с полной или частичной утратой имущества, а также права на получение компенсации за утраченное жилое помещение для приобретения или строительства жилья, рассмотренных в 2018—2019 годах, утвержденное президиумом Забайкальского краевого суда 13 февраля 2020 г.; Обзор судебной практики по делам о защите прав граждан, пострадавших в результате паводка, произошедшего в Хабаровском крае в июле—сентябре 2019 года, рассмотренным судами Хабаровского края в 2019 году и в первом квартале 2020 года, утвержденный постановлением президиума Хабаровского краевого суда 26 августа 2020 г.

Необходимость адекватного реагирования средствами прокурорского надзора на нарушения законов при предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также катастрофические по масштабу и последствиям лесные пожары, произошедшие летом 2010 года, предопределили издание приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 февраля 2011 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий».

Указанный организационно-распорядительный документ распространяется не только на чрезвычайные ситуации природного характера, как это следует из его наименования, но и на чрезвычайные ситуации техногенного характера. К такому выводу можно прийти в процессе грамматического толкования отдельных частей текста приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий», а также систематического и целевого толкования документа в це-

лом. Какие-либо препятствия к распространению действия указанного акта на чрезвычайные ситуации техногенного характера автором не усматриваются.

В части организации надзора за исполнением законов при выплате компенсаций пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций рассматриваемый Приказ устанавливает обязанность подчиненных прокуроров принять меры к усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного:

на предупреждение и ликвидацию (в частности, на осуществление компенсации вреда пострадавшим) чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

противодействие правонарушениям в сфере расходования бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;

соблюдение прав граждан, пострадавших в результате стихийных и иных бедствий.

В соответствии с указанным Приказом прокурорам следует, в частности, проверить:

приняты ли органами власти нормативные правовые акты, соответствующие целевые программы и планы мероприятий в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций; в каком объеме финансируются соответствующие мероприятия;

созданы ли при органах местного самоуправления постоянно действующие органы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

работу постоянно действующих органов управления муниципалитетов (в том числе, сбор и обмен информацией, подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств, создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, подготовку населения к действиям в чрезвычайных ситуациях).

При осуществлении надзора за соблюдением прав и законных интересов граждан, пострадавших вследствие чрезвычайных ситуаций, в соответствии с вышеназванным Приказом прокурорам, в частности, надлежит:

уделять особое внимание проверке целевого использования материальной и гуманитарной помощи пострадавшим;

добиваться неукоснительного соблюдения прав пострадавших граждан на получение государственных пенсий, пособий, иных социальных выплат и компенсаций;

обращать внимание на организацию работы по получению помощи, в том числе по своевременному доведению до сведения граждан порядка подачи документов на выплату, оказанию содействия в восстановлении утраченных документов и их сборе.

При осуществлении надзора за соблюдением прав и законных интересов граждан, пострадавших вследствие чрезвычайных ситуаций, необходимо:

с привлечением контролирующих органов, включая контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации, проводить проверки исполнения законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и компенсацию вреда;

обращать внимание на соблюдение принципа адресности и целевого характера использования бюджетных средств.

Наряду с актами федерального уровня принимаются направленные на организацию работы по оказанию финансовой помощи гражданам акты региональных органов власти (например, постановление Администрации Приморского края от 2 сентября 2016 г. № 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»).

Органы местного самоуправления принимают собственные акты. Зачастую эти акты принимаются во исполнение актов региональных (например, постановление администрации г. Комсомольска-на-Амуре от 10 октября 2019 г. № 2158-па «Об утверждении Порядка выплаты разовой финансовой помощи гражданам, пострадавшим в связи с чрезвычайной ситуацией, сложившейся на территории городского округа “Город Комсомольск-на-Амуре” в результате паводка, вызванного сильными дождями, прошедшими в июле—сентябре 2019 года на территории Хабаровского края»).

Возможно принятие локальных актов, направленных на осуществление компенсации причиненного вреда.

3. Возмещение и компенсация вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций: принципы и источники финансирования

Возмещение и компенсация: соотношение понятий. Возмещение вреда направлено на приведение имущественной сферы пострадавшего в то состояние, в котором эта сфера находилась до причинения вреда, т. е. на полное покрытие убытков (ущерба).

Компенсация вреда имеет иную цель — удовлетворение охраняемого законом интереса, выраженного в потребности восстановления имущественного положения пострадавшего. При этом интерес на восстановление имущественной сферы может быть реализован различными способами и средствами, например путем предоставления (восстановления) имущества в натуре, в том числе посредством неэквивалентного предоставления имущества, стоимостью ниже или выше утраченного, или частичной денежной компенсации.

Основное отличие возмещения вреда от компенсации вреда состоит в том, что компенсация вреда может выражаться лишь в частичном восстановлении имущественной сферы пострадавшего лица.

Источники возмещения (компенсации) вреда. Возможными источниками возмещения (компенсации) вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций являются: собственные средства пострадавших, имущество лица — причинителя вреда, средства, предоставленные государством или муниципальными образованиями в качестве помощи, страховые выплаты, гуманитарная помощь, благотворительность и др.

В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» граждане Российской Федерации имеют право на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций.

Указанная норма, несмотря на ее закрепление в акте специального законодательства, является декларативной. В соответствии с ч. 2 ст. 18 указанного Закона порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Классификационный принцип финансирования ликвидации чрезвычайных ситуаций. Юридически значимым обстоятельством для решения вопроса о финансировании расходов на ликвидацию чрезвычайной ситуации, на осуществление компенсаций пострадавшим является определение места конкретной чрезвычайной ситуации в классификации чрезвычайных ситуаций по масштабу распространения.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» выделяются следующие виды чрезвычайных ситуаций¹:

чрезвычайная ситуация федерального характера: количество пострадавших свыше 500 человек либо размер материального ущерба свыше 1,2 млрд рублей;

чрезвычайная ситуация регионального характера: количество пострадавших свыше 50 человек, но не более 500 человек, либо размер материального ущерба свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей;

чрезвычайная ситуация муниципального характера: количество пострадавших не свыше 50 человек либо размер материального ущерба не свыше 12 млн рублей;

чрезвычайная ситуация локального характера: не выходит за пределы территории объекта, пострадавших не свыше 10 человек, размер материального ущерба не свыше 240 тыс. рублей.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определены источники финансирования предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации. В соответствии с указанной нормой Российская Федерация финансирует предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций федерального характера, межрегионального характера, а также лесных пожаров; субъекты Российской Федерации финансируют предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера; муниципальные образования финансируют предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в границах муниципальных образований

¹ Промежуточные уровни (межрегиональные, межмуниципальные и другие) не приводятся.

(в том числе, локальных чрезвычайных ситуаций в случае бездействия хозяйствующего субъекта на объекте).

Учитывая, что осуществление компенсации вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций можно относить к ликвидации чрезвычайных ситуаций, уместен вопрос: обязаны ли соответствующие публично-правовые образования возмещать вред пострадавшим? Декларативный характер нормы ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» позволяет заключить, что для осуществления компенсации нужны отдельные указания законодателя.

Возмещение в полном объеме вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций возможно только в рамках реализации деликтного правоотношения (ст. 1064 ГК РФ) или в случае принятия об этом нормативного правового акта органом власти соответствующего уровня.

На федеральном уровне предусмотрены частичные компенсации причиненного пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций вреда. Как уже было сказано, Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928 утверждены Правила предоставления межбюджетных трансфертов. В указанном акте, являющемся основным правовым регулятором осуществления компенсаций вреда, не случайно используются термины «финансовая помощь» и «материальная помощь». Этим подчеркивается компенсационный характер помощи, а также отсутствие цели полного восстановления нарушенной имущественной сферы пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций граждан.

Кроме того, в отдельных случаях возможно принятие специальных актов, устанавливающих специальные правила *ad hoc*. К таким можно отнести названные выше Указы Президента Российской Федерации «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» и «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области».

Возмещение вреда в полном объеме актами федерального уровня не предусмотрено, что соответствует правилу, согласно

которому собственник несет риск случайной гибели или случайного повреждения своего имущества (ст. 210 ГК РФ).

Возмещение (компенсация) вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций регионального, местного и локального уровней осуществляется на основании законодательных актов субъектов Российской Федерации, определяющих размеры соответствующих выплат, а также основания и порядок их осуществления. В соответствии с обычной практикой такие специальные акты принимаются *post factum* в отношении конкретной чрезвычайной ситуации (например, постановление Администрации Приморского края «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»).

Также принимаются региональные акты универсального характера, которые, как правило, непосредственно не определяют размеры и основания получения помощи, оставляя место для *ad hoc* регулирования. Например, на основании п. 3 ст. 11 Закона г. Санкт-Петербурга от 20 октября 2005 г. № 514-76 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге» порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых жителям г. Санкт-Петербурга, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, определяются законодательством Российской Федерации и г. Санкт-Петербурга. В соответствии со ст. 117-12 Закона г. Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» размер единовременной денежной выплаты, порядок и условия ее предоставления определяются в каждом конкретном случае Правительством г. Санкт-Петербурга.

В соответствии с Правилами предоставления межбюджетных трансфертов средства резервного фонда Правительства Российской Федерации могут быть направлены в качестве межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов на компенсацию вреда, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций: а) федерального характера, б) межрегионального характера, в) регионального характера.

При этом, согласно принципу финансирования ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального характера за счет средств

соответствующего субъекта Российской Федерации, предоставление бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации является исключением из общего правила. Из закона можно вывести правило независимости права граждан на компенсацию вреда, причиненного в результате региональной чрезвычайной ситуации, от факта выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Примечательна судебная практика, подтверждающая это правило¹.

Более того, действующие Правила предоставления межбюджетных трансфертов предусматривают механизм компенсации понесенных регионами затрат на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, позволяющий региональным властям оперативно осуществлять финансирование ликвидации чрезвычайной ситуации. Понесенные бюджетами регионов расходы могут быть компенсированы за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации позднее.

Принципы осуществления компенсаций. Осуществление компенсации вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций за счет средств публично-правовых образований подчинено следующим принципам.

Во-первых, отсутствует юридическая обязанность у публично-правового образования по возмещению вреда в полном объеме, поскольку компенсации не направлены на восстановление имущественного положения пострадавших, в котором они находились до чрезвычайной ситуации. Так, компенсации, предусмотренные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928, носят частичный характер.

Указанный принцип оказания помощи был предметом рассмотрения в Европейском суде по правам человека (постановление от 20 марта 2008 г. по делу «Будаева и другие (Budayeva and Others v. Russia) против России»²).

По мнению Европейского суда по правам человека, обязательство государства защищать частную собственность не подразумевает обязанности компенсировать полную рыночную сто-

¹ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 27 октября 2016 г. по делу № 33-16647/2016 // Ростовский областной суд : офиц. сайт. URL: <https://oblsud-ros.sudrf> (дата обращения: 07.06.2020).

² Постановление ЕСПЧ от 20.03.2008 по делу «Будаева и другие (Budayeva and Others) против России» (жалобы № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2008. № 9.

имость уничтоженного имущества. Предоставляемая государством компенсация должна оцениваться с учетом других мер, принимаемых властями, сложности ситуации, числа собственников, а также экономических, социальных и гуманитарных вопросов, связанных с обеспечением помощи при бедствиях.

Во-вторых, компенсация вреда является результатом самовозложения соответствующей обязанности. Государство принимает на себя в одностороннем порядке обязанность по возмещению ущерба путем оказания государственной помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций. Эта обязанность не носит безграничного характера и заключена в определенные рамки.

В-третьих, компенсация носят административно-правовой характер.

В-четвертых, осуществление компенсации не является ответственностью государства, а представляет собой позитивную обязанность, реализуемую в рамках особых регулятивных правоотношений.

В-пятых, компенсация осуществляется независимо от произведенных страховщиками страховых выплат (п. 20 Порядка предоставления межбюджетных трансфертов, абз. 4 п. 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»).

4. Компенсация вреда за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций

Виды компенсаций. Правилами предоставления межбюджетных трансфертов предусмотрены следующие виды материальной помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций федерального характера, межрегионального характера и регионального характера:

1) оказание гражданам единовременной материальной помощи в размере 10 тыс. рублей на человека;

2) оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество первой необходимости — 50 тыс. рублей на человека, за полностью утраченное имущество первой необходимости — 100 тыс. рублей на человека);

3) выплата единовременного пособия:

членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) погибших (умерших) — в размере 1 млн рублей в равных долях каждому члену семьи;

семьям погибших (умерших) граждан на погребение — согласно перечню гарантированных услуг на погребение;

гражданам, получившим вред здоровью: тяжкий вред или средней тяжести вред — в размере 400 тыс. рублей; легкий вред — 200 тыс. рублей на человека.

Межбюджетные трансферты могут быть направлены на возмещение понесенных субъектами Российской Федерации расходов на выплаты пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера указанных выше единовременной материальной помощи, финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости, единовременных пособий.

Возмещение или компенсация вреда, причиненного имуществу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в результате чрезвычайных ситуаций, не предусмотрены¹.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели имеют право на компенсацию части вреда, причиненного террористическими актами (подп. «г» п. 5, подп. «ж» п. 7 Правил предоставления межбюджетных трансфертов: из расчета за частично утраченное имущество — до 200 тыс. рублей на одно юридическое лицо, за полностью утраченное имущество — до 400 тыс. рублей на одно юридическое лицо).

Общие условия осуществления компенсации. Общим условием оказания помощи в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928 является наличие гражданства Российской Федерации (помощь

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 января 2003 г. № Ф08-75/03 по делу № А15-1572/2002-8, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31 января 2011 г. по делу № А72-182/2010. (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

иностранцам оказывается, если это предусмотрено международным договором).

Также оказание отдельных видов помощи обусловлено специальными условиями, каждое из которых должно выполняться на момент введения режима чрезвычайной ситуации.

Специальные условия осуществления компенсаций в виде единовременной материальной помощи. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928 предусмотрены следующие условия целевого расходования межбюджетных трансфертов на оказание единовременной материальной помощи:

постоянное проживание в жилом помещении, которое попало в зону чрезвычайной ситуации, и регистрация в нем по месту жительства;

нарушение условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации. Нарушение условий жизнедеятельности подтверждается заключением органа местного самоуправления (комиссией об установлении факта нарушения условий жизнедеятельности граждан в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации).

В соответствии с приказом МЧС России от 29 апреля 2020 г. № 275 «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации», а также приказом МЧС России от 30 декабря 2011 г. № 795 «Об утверждении Порядка установления факта нарушения условий жизнедеятельности при аварии на опасном объекте, включая критерии, по которым устанавливается указанный факт» нарушение условий жизнедеятельности устанавливается на основе таких критериев, как: а) невозможность проживания гражданина в жилом помещении (месте проживания); б) невозможность осуществления транспортного сообщения между зоной чрезвычайной ситуации и другими территориями; в) нарушение санитарно-эпидемиологического благополучия гражданина. При этом достаточным для констатации нарушения условий жизнедеятельности является выявление одного из указанных критериев.

Оценка возможности проживания производится с учетом состояния жилого помещения:

степени повреждений, оцениваемой путем осмотра;
состояния теплоснабжения, оцениваемого инструментально;
состояния водоснабжения, оцениваемого визуально;
состояния электроснабжения, оцениваемого инструментально, если электроснабжение отсутствует более двух суток;
возможности использования лифта, оцениваемой визуально.

Оценка возможности осуществления транспортного сообщения предполагает учет:

наличия и состава общественного транспорта;
возможности функционирования общественного транспорта.

Приказ МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» в качестве юридически значимой закрепляет только абсолютную невозможность осуществления транспортного сообщения (абз. 4 п. 21 Порядка подготовки документов). Следовательно, затруднения в работе транспорта не позволяют констатировать нарушение условий жизнедеятельности граждан.

Нарушение санитарно-эпидемиологического благополучия констатируется при загрязнении атмосферного воздуха, воды и почвы загрязняющими веществами, концентрация которых превышает предельно допустимые значения. Превышение нормативов устанавливается инструментально.

В целях обеспечения целевого расходования бюджетных средств требуется проведение оценки нарушения условий жизнедеятельности в отношении каждого гражданина. В одном из решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации отмечается как нарушение оказание единовременной материальной помощи гражданам, проживающим на 2—4 этажах и не пострадавшим в результате наводнения¹.

¹ О результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, а также средств бюджета Приморского края, выделенных для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение

Специальные условия оказания финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости. Такими условиями являются:

постоянное проживание в жилом помещении, которое попало в зону чрезвычайной ситуации, и регистрация в нем по месту жительства;

утрата гражданином частично или полностью имущества первой необходимости в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Правила предоставления межбюджетных трансфертов предусматривают оказание помощи гражданам в случае утраты имущества первой необходимости, находившегося в жилом помещении пострадавших по месту их постоянного проживания в границах зоны чрезвычайной ситуации. Данное требование подтверждается и судебной практикой¹.

На первый взгляд понятное и определенное требование порождает проблему юридической квалификации в случае повреждения имущества, временно находившегося за пределами жилого помещения (например, во дворе индивидуального жилого дома или в пристройках к жилому дому). Так, суд первой инстанции отказал в иске о компенсации на основании факта нахождения имущества в летней кухне, которая не входила в план дома. Суд апелляционной инстанции отменил судебный акт и вынес решение об удовлетворении иска, поскольку летняя кухня не обладает самостоятельным функциональным назначением, не является самостоятельным объектом недвижимости, право на которое подлежит государственной регистрации, создана исключительно в целях обслуживания жилого дома, не может быть использована в отрыве от жилого дома, следовательно, является его неотъемлемой частью и в силу ст. 135 ГК РФ должна следовать судьбе жилого дома².

мероприятий, связанных с ликвидацией последствий наводнения, произошедшего на территории Приморского края в августе—сентябре 2016 года» (совместно с Контрольно-счетной палатой Приморского края) : Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 61К (1126) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2018. № 1. С. 94—167.

¹ См., напр.: Апелляционное определение Приморского краевого суда от 7 марта 2017 г. по делу № 33-2297/2017 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.07.2020).

² Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 21 февраля 2018 г. по делу № 33-1206/2018 // Там же.

Еще одним обязательным требованием является нахождение жилого помещения в пределах территории, на которой введен режим чрезвычайной ситуации.

Проблему непопадания адреса жилого помещения пострадавших в границы официально объявленной зоны чрезвычайной ситуации необходимо решать, учитывая объективный характер чрезвычайной ситуации, а также наличие обязанности компетентных органов и уполномоченных должностных лиц вводить режим чрезвычайной ситуации. В качестве примера верного подхода приведем решение суда Еврейской автономной области от 16 октября 2014 г. по делу № 3-32/2014¹, которым удовлетворено заявление прокурора региона о признании постановления Правительства Еврейской автономной области от 30 сентября 2013 г. № 511-пп «Об определении перечня домовладений, подтопленных (затопленных) на территории Еврейской автономной области в результате крупномасштабного наводнения в 2013 году» в части невключения в указанный перечень многоквартирного дома противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Если решение об объявлении чрезвычайной ситуации, даже при наличии на то оснований, не принималось, то юридические предпосылки осуществления компенсационных выплат не сложились. Такая ситуация не препятствует заявлению потерпевшими исков к публично-правовым образованиям о возмещении вреда, причиненного бездействием органов власти. Противоправное бездействие является основанием удовлетворения соответствующего иска.

Условие об утрате имущества первой необходимости в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации следует понимать как необходимость наличия причинно-следственной связи непосредственно между поражающим фактором источника чрезвычайной ситуации и утратой имущества первой необходимости. Примером наличия такой причинно-следственной связи является повреждение имущества огнем в случае чрезвычайной ситуации, связанной с лесными пожарами. Если имущество было расхищено за время нахождения собственников в местах эвакуации, право на получение по-

¹ Решение суда Еврейской автономной области от 16 октября 2014 г. по делу № 3-32/2014 // Суд Еврейской автономной области : офиц. сайт. URL: <https://os-brb.sudrf> (дата обращения: 27.04.2020).

мощи, предусмотренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928, не возникает; также не возникает право на компенсацию, если источник возгорания не имеет природного происхождения¹.

Правила предоставления межбюджетных трансфертов содержат определение понятия «имущество первой необходимости», в которое входит минимальный набор непродовольственных товаров общесемейного пользования, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а именно:

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

предметы мебели для приема пищи: стол и стул (табурет);

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 отопительный котел (переносная печь).

К распространенным нарушениям порядка финансирования можно отнести включение в списки граждан, нуждающихся в оказании финансовой помощи в связи с утратой имущества, не относящегося к приведенному выше перечню имущества первой необходимости, и фактическое оказание указанной помощи².

Размер компенсации определяется в зависимости от степени утраты имущества первой необходимости. При этом рыночная оценка стоимости утраченного имущества значения не имеет.

¹ Решение Ногинского городского суда Московской области от 6 декабря 2011 г. // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/7c16KeoZA1VW/> (дата обращения: 12.07.2020).

² О результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, а также средств бюджета Приморского края, выделенных для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий наводнения, произошедшего на территории Приморского края в августе—сентябре 2016 года» (совместно с Контрольно-счетной палатой Приморского края) : Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 61К (1126) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2018. № 1. С. 94—167.

Под частичной утратой имущества первой необходимости понимается приведение не менее трех предметов первой необходимости в состояние, непригодное для дальнейшего использования. Полная утрата имущества первой необходимости констатируется в случае приведения всех предметов первой необходимости из указанного списка в состояние, непригодное для дальнейшего использования.

Непригодность для дальнейшего использования следует связывать с присущей предмету функцией. При этом утрата функции, как это следует из буквального толкования Правил предоставления межбюджетных трансфертов, должна быть абсолютной. Так, судом отказано в иске о выплате компенсаций за утраченное имущество первой необходимости, поскольку имущество не находилось в состоянии, непригодном для дальнейшего использования, о чем свидетельствовал факт использования поврежденного имущества по назначению после его повреждения¹.

Регистрация по месту жительства как условие осуществления компенсаций. Требуется отдельного внимания проблема наличия у пострадавшего регистрации по месту жительства как специального условия оказания помощи в виде предоставления единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости. Требование о наличии регистрации по месту жительства в жилом помещении, находящемся в границах зоны чрезвычайной ситуации, действует с 13 июня 2018 г. (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2018 г. № 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»). Действующие в настоящее время Правила предоставления межбюджетных трансфертов воспроизводят указанное требование. Следует отметить произошедшее в этой связи изменение судебной практики.

До внесения 30 мая 2018 г. указанных изменений сложилась судебная практика по установлению факта постоянного прожи-

¹ Решение Краснощёковского районного суда Алтайского края от 24 сентября 2014 г. по делу № 2-671/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.08.2020).

вания пострадавшего в жилом помещении, попавшем в границы зоны чрезвычайной ситуации¹. Установление судом факта проживания заменяло регистрацию по месту жительства. Судебные акты по установлению факта постоянного проживания пострадавшего в жилом помещении, находящемся в границах зоны чрезвычайной ситуации, датированные позднее даты начала действия названных Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, в справочных правовых базах отсутствуют.

Считаем, что ограничение права на помощь в виде предоставления единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости условием наличия формальной регистрации по месту жительства не соответствует ст. 7, 27 Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации², в соответствии с которыми: а) сам по себе факт регистрации по месту жительства или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей; б) регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер; в) механизм использования такого правового средства, как регистрация, не должен служить целям, несовместимым с ее уведомительным характером, поскольку иное приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений. Соответственно, права граждан превыше удобства использования формального критерия регистрации по месту жительства, исключаяющего раз-

¹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 марта 2017 г. № 56-АПГ17-1 // Там же. (Право лиц на получение мер социальной поддержки, фактически постоянно проживающих, но не имеющих по каким-либо причинам регистрации по месту жительства на момент возникновения чрезвычайной ситуации, также может быть подтверждено путем установления в судебном порядке факта постоянного проживания на определенной территории.)

² См., напр.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П и от 2 февраля 1998 г. № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2000 г. № 185-О и от 6 октября 2008 г. № 619-О-П. (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

личного рода неопределенности и споры, сопутствующие процессу установления фактического местожительства.

У рассматриваемой проблемы имеется и другой аспект. Правила предоставления межбюджетных трансфертов предусматривают возможность оказания помощи гражданам, не только зарегистрированным в помещении по месту жительства, но и фактически проживающим в нем.

На наш взгляд, проблема не является острой, поскольку в действующей системе правового регулирования наличие регистрации по месту жительства рассматривается как презумпция фактического проживания пострадавшего в зоне чрезвычайной ситуации. Сказанное, однако, не отрицает наличия проблем, связанных с несовпадением фактического места жительства пострадавшего с адресом регистрации.

Так, суд первой инстанции отказал в иске о выплате компенсации за утрату имущества первой необходимости, поскольку пострадавшая не проживала в жилом помещении, оказавшемся в зоне чрезвычайной ситуации, так как фактически проживала по месту учебы. Данное решение отменено по апелляционному представлению прокурора. Суд апелляционной инстанции занял следующую правовую позицию: у гражданки отсутствует иное постоянное место жительства, следовательно, временное проживание без регистрации по месту учебы или работы не может препятствовать реализации прав пострадавшей как пользователя жилого помещения, где она постоянно проживает¹.

Следует отметить, что наличие регистрации по месту пребывания не является основанием выплаты компенсации за причиненный вред. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации апелляционным определением от 22 марта 2017 г. № 56-АПГ17-1² подтвердила правовые позиции Приморского краевого суда, решением № 3а-179/2016 которого 17 ноября 2016 г. отказано в удовлетворении заявления прокурора о признании частично недействующим постановления Администрации Приморского края «О мерах по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного характера в результате продолжительных ливневых дождей на тер-

¹ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 27 января 2015 г. по делу № 33-728/2015 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 20.06.2020).

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ритории Приморского края в августе—сентябре 2016 года за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов»¹. Основанием для обращения прокурора в суд послужило отсутствие в указанном акте норм о поддержке граждан, зарегистрированных в жилом помещении по месту временного пребывания.

Обратим внимание, что регистрация гражданина по месту жительства должна состояться *до* наступления вредоносных последствий. В целях получения помощи к зарегистрированным следует также относить граждан, подавших документы на регистрацию *до* причинения вреда, но регистрация которых не окончена. Данное разъяснение содержится в главе 4 Методических рекомендаций 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, утвержденных Заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 3 октября 2014 г. № 2-4-87-24-7². Такое толкование в полной мере соответствует целям правового регулирования. Подлинное правило поведения, несмотря на его внешнее противоречие буквальному смыслу нормы, познается телеологически и допускает включение в списки нуждающихся в помощи граждан, регистрация которых по месту жительства не окончена.

В настоящее время значение названных Методических рекомендаций следует оценивать с учетом положений приказа МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации».

Необходимо также отметить, что в анализируемых Методических рекомендациях изложена не основанная на законе позиция, а именно, что в период действия чрезвычайной ситуации на всей территории, оказавшейся в зоне действия чрезвычайной ситуа-

¹ Там же.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ции, прекращается регистрация граждан по месту жительства вплоть до отмены режима чрезвычайной ситуации. Обратим внимание, что ст. 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» допускает возможность ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в случае введения чрезвычайного положения или военного положения, но не в случае введения режима чрезвычайной ситуации.

Оказание помощи при наличии иного жилого помещения. Обеспеченность пострадавших в результате чрезвычайной ситуации другим жильем за пределами зоны чрезвычайной ситуации порождает потенциально дискуссионный вопрос о допустимости осуществления выплаты компенсации за причиненный вред.

Постановление Правительства Российской Федерации «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», приказ МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» не устанавливают в качестве условия осуществления выплаты компенсации отсутствие иных жилых помещений. Вместе с тем такие условия могут предусматриваться в актах специального характера и в региональных актах, регламентирующих порядок оказания помощи.

Так, в Ставропольском крае суд признал доказанной утрату только части имущества первой необходимости, поскольку по-

страдавшие имели имущество первой необходимости, находящееся в другом жилом помещении¹.

Условия осуществления компенсационных выплат в связи с причинением гражданам в результате чрезвычайной ситуации вреда здоровью или смерти. Из буквального толкования и смысла действующего Постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928 следует, что для целей оказания указанных видов помощи местожительство граждан, а также обстоятельства их гибели или причинения вреда их здоровью правового значения не имеют. Таким образом, компенсационные выплаты в указанных случаях производятся при наличии общих условий, а специальные условия не установлены. Этот вывод находит подтверждение и в судебной практике².

Условия осуществления компенсационных выплат, производимых в соответствии с актами специального характера. Нормативными правовыми актами специального характера могут быть предусмотрены особые основания осуществления компенсационных выплат.

Например, на основании Указа Президента Российской Федерации «О мерах по ликвидации последствий природных пожаров на территории Забайкальского края» финансирование соответствующих мероприятий проводилось в пользу проживающих в зоне чрезвычайной ситуации граждан без обязательного условия о наличии регистрации по месту жительства. Во исполнение названного Указа Президента Российской Федерации было принято постановление Правительства Забайкальского края от 4 мая 2019 г. № 180 «О некоторых вопросах реализации Указа Президента Российской Федерации от 26 апреля 2019 года № 198 “О мерах по ликвидации последствий природных пожаров на территории Забайкальского края”», в соответствии с п. 2 которого в целях осуществления компенсационных выплат пострадавшими признаются граждане, а также члены их семей, включенные в списки пострадавших граждан, в следующих случаях: 1) постоянное проживание в населенном пункте, подвергшемся

¹ Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 23 ноября 2017 г. по делу № 33-8535/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 28 апреля 2015 г. по делу № 33-3724/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

пожарам, и полная утрата гражданином имущества первой необходимости в результате пожаров; 2) постоянное проживание в населенном пункте, подвергшемся пожарам, и частичная утрата гражданином имущества первой необходимости в результате пожаров; 3) постоянное проживание в населенном пункте, подвергшемся пожарам, и нарушение в результате пожаров условий жизнедеятельности гражданина; 4) получение гражданином в результате пожаров вреда здоровью.

В практике имели место факты незаконного отказа в выплате компенсации вреда гражданам, не имевшим регистрации по месту жительства в зоне чрезвычайной ситуации. Забайкальский краевой суд принял решение в пользу пострадавших граждан, удовлетворив требования об установлении факта постоянного проживания в жилом помещении, о признании права на получение компенсаций¹. Очевидно, что позиция суда основана на нормах вышеназванных Указов Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Забайкальского края, не установивших в качестве условия получения помощи наличие регистрации по месту жительства. Также примечательно, что решение суда Забайкальского краевого суда состоялось после внесения в действовавшее в то время постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»² требования о наличии регистрации по месту жительства. Однако нормы Постановления Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 не применялись, поскольку компенсации осуществлялись в соответствии с нормативным правовым актом специального характера.

Заявительный характер осуществления компенсационных выплат пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций. Условием возникновения у пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций граждан права на оказание им всех видов финансовой помощи, в соответствии с Постановлением Пра-

¹ Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 23 июля 2019 г. по делу № 33-3107/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Документ утратил силу.

вительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928, является подача в органы местного самоуправления по месту жительства соответствующего заявления.

Образец заявления утвержден приказом МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» (приложение № 4 к Порядку подготовки документов).

В судебной практике установился подход, согласно которому исключается удовлетворение иска о взыскании компенсации при отсутствии выраженного потерпевшим волеизъявления на получение компенсации в установленном порядке¹. Более того, в отсутствие заявления пострадавшего факт причинения вреда не является основанием для осуществления компенсационных выплат².

Оспаривание заключений об установлении факта нарушения условий жизнедеятельности и актов обследования утраченного имущества первой необходимости. Компенсации причиненного пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций вреда производятся по спискам пострадавших, составленным на основании заявлений граждан, а также заключений об установлении факта нарушения условий жизнедеятельности (для оказания единовременной материальной помощи) и актов обследования утраченного имущества первой необходимости (для осуществления выплаты компенсаций за утрату имущества первой необходимости). Указанные документы составляются комиссиями, создаваемыми органами местного самоуправления.

Имеет место судебная практика, в соответствии с которой вывод о причинении вреда должен быть основан на акте обследования, отсутствие которого влечет отказ в иске о выплате ком-

¹ Апелляционное определение Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 11 ноября 2015 г. по делу № 33-1330/2015; Апелляционное определение Приморского краевого суда от 31 января 2017 г. по делу № 33-763/2017; Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 12 декабря 2018 г. по делу № 33-11306/2018. (Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».)

² Апелляционное определение Омского областного суда от 26 июля 2017 г. № 33-4970/2017 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 24.05.2020).

пенсации¹. Указанная позиция небезупречна, поскольку не способствует обеспечению надежной защитой прав пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций на осуществление выплат компенсационного характера. Представляется, что право гражданина на компенсацию не может быть поставлено в зависимость от бездействия органа местного самоуправления по документированию фактов причинения вреда (нарушения условий жизнедеятельности). При условии подачи соответствующего заявления в орган местного самоуправления и при наличии доказательств причинения вреда отсутствие акта (заключения) не может быть препятствием к реализации права на компенсацию.

Такое же критическое мнение может быть выражено в отношении практики признания необходимости оспаривания актов обследования².

5. Порядок предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление компенсаций пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций

В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» органы государственной власти субъектов Российской Федерации при недостаточности собственных сил и средств для ликвидации чрезвычайной ситуации обращаются к Правительству Российской Федерации за оказанием финансовой помощи. Как уже было сказано, Правила предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928.

Межбюджетные трансферты предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации из резервного фонда Правительства Российской Федерации на основании соответствующего распоряжения. Объем бюджетных ассигнований должен быть

¹ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 2 мая 2017 г. по делу № 33-4367/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Приморского краевого суда от 11 апреля 2017 г. по делу № 33-3037/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обоснован в обращении высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, подаваемом в МЧС России с приложением списков граждан, нуждающихся в оказании помощи, по каждому из видов помощи.

Условия перечисления трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. Такими условиями являются:

наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, в целях финансового обеспечения которых предоставляются трансферты (устанавливаются с учетом положений, предусмотренных Правилами предоставления межбюджетных трансфертов);

наличие списков пострадавших граждан. Списки утверждаются высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) по согласованию с территориальными органами МЧС России и МВД России;

предоставление информации в виде письма руководителя региона о размере остатка резервного фонда субъекта Российской Федерации. При возникновении чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера предоставление такой информации не требуется.

Соглашение о предоставлении трансферта между МЧС России как получателем бюджетных средств и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации не заключается.

Заявка о потребности в бюджетных ассигнованиях направляется в МЧС России с приложением списков пострадавших граждан, нуждающихся в оказании помощи. Порядок подачи заявки, а также составления списков граждан, заключений и актов комиссионных обследований регламентируется приказом МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации», которым утверждены формы заявлений граждан, списков граждан, актов обследований.

Списки пострадавших и нуждающихся в компенсациях граждан. Подготовка списков пострадавших осуществляется

органами местного самоуправления на основании заявлений граждан.

В соответствии с приказом МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» для целей соответствующего регулирования под органами местного самоуправления понимаются органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных, городских округов. Готовые списки подписываются главами местных администраций.

Списки граждан, нуждающихся в получении единовременной материальной помощи, формируются на основании заявлений граждан и комиссионных заключений об установлении факта нарушения условий жизнедеятельности граждан в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Списки граждан, нуждающихся в получении финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, формируются на основании заявлений граждан и актов комиссионного обследования утраченного имущества первой необходимости граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации.

Для подготовки заключений об установлении факта нарушения условий жизнедеятельности граждан и актов обследования утраченного имущества первой необходимости органами местного самоуправления в порядке, определяемом муниципальными нормативными правовыми актами, создаются комиссии. При необходимости в состав указанных комиссий могут включаться представители соответствующих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также представители экспертных организаций. Комиссионные заключения и акты утверждаются главой местной администрации.

Списки пострадавших представляются уполномоченным органом власти региона на согласование в территориальные органы МВД России (для проверки адресов регистрации по месту жи-

тельства и паспортных данных граждан) и МЧС России (для подтверждения нахождения адресов граждан в зоне чрезвычайной ситуации) по субъекту Российской Федерации.

Документами, обосновывающими выплаты семьям погибших (умерших) граждан, а также граждан, получивших вред здоровью, являются:

заявления членов семьи погибшего (умершего) или заявление гражданина, получившего вред здоровью;

постановление следователя (дознателя, судьи) или определение суда, подтверждающие факт гибели (смерти) гражданина в результате чрезвычайной ситуации или факт причинения вреда здоровью;

списки нуждающихся в соответствующих видах помощи. Списки проходят согласование с органом социальной защиты населения региона (в части подтверждения сумм единовременных пособий), а также с региональным органом власти в сфере охраны здоровья и бюро судебно-медицинской экспертизы по субъекту Российской Федерации (в части подтверждения наличия свидетельств о смерти или в части наличия медицинского (судебно-медицинского) заключения о степени тяжести вреда, причиненного здоровью). В части подтверждения факта наличия чрезвычайной ситуации списки проходят согласование в ГУ МЧС России по региону, а в части проверки адресов регистрации по месту жительства и паспортных данных граждан — в территориальном органе МВД России по региону.

Списки на единовременное пособие в связи с гибелью (смертью) и (или) списки на единовременное пособие в связи с получением вреда здоровью дополнительно согласовываются с Минздравом России, после чего представляются в МЧС России.

Списки получателей компенсаций утверждаются руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, после чего представляются в МЧС России в составе заявки на предоставление межбюджетных трансфертов.

Сроки подготовки списков пострадавших, а также сроки подготовки заявки о потребностях в бюджетных ассигнованиях определяются комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъекта Российской Федерации (пп. 11, 13, 25, 40, 41, 68, 74 Порядка подготовки документов).

Возмещение понесенных субъектами Российской Федерации расходов на выплаты пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций. Правила предоставления межбюджетных трансфертов в целях оперативного оказания гражданам финансовой помощи предусматривают возможность постфинансирования региональных бюджетов, т. е. последующего покрытия фактически понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации расходов на осуществление компенсаций пострадавшим.

Порядок подтверждения обоснованности размеров запрашиваемых из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований в целом аналогичен рассмотренному порядку предварительного финансирования региональных бюджетов на осуществление компенсаций причиненного пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации вреда. Отличие заключается в необходимости документального подтверждения фактически произведенных субъектом Российской Федерации расходов на оказание гражданам единовременной материальной помощи и (или) финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости. Для этого списки граждан, которым оказаны указанные виды помощи, дополнительно согласовываются с руководителем финансового органа субъекта Российской Федерации.

Корректировка утвержденных списков пострадавших. Вопрос о возможности корректировки готовых списков пострадавших в результате чрезвычайной ситуации граждан до издания приказа МЧС России «Об утверждении Порядка подготовки и представления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов в МЧС России для обоснования предельного объема запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации» относился к числу дискуссионных. На основании п. 81 Порядка подготовки документов, утвержденного указанным Приказом, при получении соответствующих судебных решений, вступивших в законную силу, органы местного самоуправления подготавливают дополнительные списки граждан, нуждающихся в оказании определенного вида помощи, с указанием судебных решений в заголовках соответствующих списков. Вместе со списками в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации направляются заверенные копии судебных решений, вступивших в законную силу, по каждому гражданину, включенному в списки.

Подготовка документов, подтверждающих факт чрезвычайной ситуации. Региональный орган власти наряду с документами, обосновывающими объем запрашиваемых ассигнований, направляет в МЧС России документы, подтверждающие факт чрезвычайной ситуации:

а) о произошедшей чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера: информацию о произошедшей чрезвычайной ситуации ГУ МЧС России, копии протоколов заседаний комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъекта Российской Федерации, копии решений органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о введении режима чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

б) о произошедшем гидрометеорологическом явлении: справку подведомственных учреждений Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (управлений по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды) о факте опасного гидрометеорологического явления;

в) о произошедшем стихийном геофизическом явлении: справку филиала Федерального государственного бюджетного учреждения науки Федерального исследовательского центра «Единая геофизическая служба Российской академии наук» о факте и границах стихийного геофизического явления.

Последствия нецелевого использования бюджетных средств.

В случае нецелевого использования трансфертов к субъектам Российской Федерации применяются бюджетные меры принуждения (ст. 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации):

бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации;

бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетными средствами;

бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Контроль за соблюдением целей, порядка и условий предоставления трансфертов осуществляется МЧС России и уполномоченными органами государственного финансового контроля.

6. Компенсации за утраченные жилые помещения

Источники правового регулирования. Правовое регулирование предоставления компенсаций гражданам, жилые помещения которых были утрачены в результате чрезвычайных ситуаций, осуществляется на основании:

Постановления Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 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»;

Постановления Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями».

Правила 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 реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327.

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 октября 2015 г. утвержден Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией гражданами, лишившимися жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации, права на получение государственного жилищного сертификата, рассмотренным в 2009—2014 гг.¹

Государственный жилищный сертификат. Оказание помощи утратившим жилье гражданам может осуществляться пу-

¹ Верховный Суд Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://vsrf.ru> (дата обращения: 02.02.2020).

тем предоставления и погашения государственных жилищных сертификатов.

Государственный жилищный сертификат является свидетельством, удостоверяющим право гражданина на получение жилого помещения или социальной выплаты для приобретения жилого помещения за счет бюджетных ассигнований. Сертификат не является ценной бумагой. Сертификат и корешок сертификата выпускаются по установленной форме. Срок действия сертификата ограничен и составляет один год с момента его выдачи гражданину. Указанный срок является пресекательным, по его истечении сертификат утрачивает действие.

Субъектами — получателями государственных жилищных сертификатов являются граждане Российской Федерации, лишившиеся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями.

Государственные жилищные сертификаты выдаются из расчета предоставления гражданам общей площади по социальной норме в размере 33 м² для одиноких граждан, 42 м² на семью из двух человек и по 18 м² на каждого члена семьи при составе семьи три человека и более, но общая площадь предоставляемого жилья не может превышать общую площадь утраченного жилого помещения.

Условия предоставления сертификатов. Постановлением 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» установлены следующие условия предоставления сертификатов:

наличие регистрации по месту жительства в утраченном жилом помещении на момент возникновения чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия, террористического акта или пресечения террористического акта правомерными действиями;

утрата гражданином и всеми членами его семьи единственно жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации. При этом под семьей для целей предоставления сертификатов понимаются зарегистрированные по месту жительства в утраченном жилом помещении совместно с гражданином — получателем сертификата

его супруг или супруга, а также дети (в том числе, усыновленные), родители и усыновители этого гражданина, его внуки.

Наличие иных жилых помещений на праве собственности или на основании договора найма препятствуют возникновению права на предоставление жилищного сертификата. При этом непригодность иных жилых помещений для проживания, несоответствие их стандартам, отсутствие доступа к коммунальной инфраструктуре могут рассматриваться как политико-правовые предпосылки необходимости оказания таким гражданам помощи¹.

Следует отметить, что категория чрезвычайной ситуации значеня не имеет. Так, Алтайский краевой суд признал право на жилищный сертификат за гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации муниципального характера².

Порядок выдачи государственных жилищных сертификатов. Выдача бланков государственных жилищных сертификатов осуществляется по решению Правительства Российской Федерации в соответствии со списками граждан, лишившихся жилого помещения. Списки готовятся на основании заявлений граждан органами местного самоуправления, подписываются главами местных администраций, начальниками главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации (после проверки на предмет нахождения жилья в зоне чрезвычайной ситуации) и руководителями территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации (после проверки на предмет наличия у граждан регистрации по месту жительства). После этого списки утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и направляются в МЧС России, а затем — в Министерство финансов Российской Федерации.

На основании абз. 2 п. 7 Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов

¹ Божич А. А. Надзор за соблюдением прав граждан, пострадавших в результате наводнения // Законность. 2014. № 8. С. 36—38.

² Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 12 декабря 2018 г. по делу № 33-11306/2018. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

правомерными действиями внесение изменений в утвержденный список путем включения в него дополнительных граждан или семей не допускается. Вместе с тем в судебной практике (в том числе, по искам прокуроров) встречаются решения об удовлетворении требований о включении пострадавших в ранее утвержденные списки (см., напр.: Апелляционное определение Магаданского областного суда от 10 июня 2015 г. № 33-635/2015, Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 15 сентября 2015 г. № 33-8825/2015, Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 15 сентября 2015 г. № 33-8820/2015. Подробнее об этом смотри в п. 7 Конспекта).

Бланки сертификатов передаются Министерством финансов Российской Федерации высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации для вручения гражданам — получателям сертификатов.

Исполнение обязательств по сертификату. Реализация права, предоставляемого сертификатом, осуществляется путем получения жилого помещения от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или посредством получения социальной выплаты на приобретение пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации жилья на рынке недвижимости.

Для получения жилого помещения от соответствующего уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по выбранному месту жительства владелец сертификата подает в указанный орган заявление о предоставлении ему жилого помещения.

В срок, не превышающий одного месяца с момента получения заявления и сертификата, уполномоченный орган выделяет владельцу сертификата жилое помещение из имеющегося в его распоряжении жилищного фонда или уведомляет об отсутствии такой возможности. В последнем случае у владельца сертификата появляется право приобрести жилое помещение по договору купли-продажи на первичном или вторичном рынке у физических или юридических лиц, получив социальную выплату (путем ее перечисления продавцу жилого помещения). Размер социальной выплаты определяется как произведение указанного в сертификате размера общей площади предоставляемого жилья на величину средней стоимости 1 м^2 общей площади, сложившейся в регионе, в котором произошла чрезвычайная ситуация.

Погашение государственных жилищных сертификатов осуществляется за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в рамках межбюджетных трансфертов на основании заявок высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, адресуемых в Министерство финансов Российской Федерации, о перечислении бюджетных ассигнований бюджету субъекта Российской Федерации.

Средства поступают в бюджет субъекта Российской Федерации в качестве компенсации за предоставленное владельцу сертификата жилое помещение. В случае использования социальной выплаты средства, поступившие в бюджет субъекта Российской Федерации, в течение 20 дней перечисляются на банковский счет продавца приобретенного жилого помещения.

Приобретаемое жилое помещение оформляется в общую долевую собственность всех членов семьи владельца сертификата, а при отсутствии членов семьи — в собственность владельца сертификата.

На основании Правил предоставления межбюджетных трансфертов на предоставление и ремонт жилых помещений и при наличии нормативного правового акта субъекта Российской Федерации предоставляются из резервного фонда Правительства Российской Федерации средства на осуществление гражданам выплат на приобретение или капитальный ремонт пострадавшего в результате чрезвычайных ситуаций жилья, на приобретение и (или) строительство жилья в целях его передачи гражданам, на осуществление капитального ремонта жилых помещений, а также на компенсацию произведенных субъектами Российской Федерации расходов на указанные мероприятия.

Условиями оказания помощи на основании указанного документа являются, кроме повреждения и утраты в результате чрезвычайной ситуации жилого помещения, также отсутствие страхования жилого помещения по региональной программе добровольного страхования жилых помещений от ущерба, причиняемого в результате чрезвычайных ситуаций, повреждение или утрата единственного жилого помещения. Помощь оказывается гражданам, не имевшим жилого помещения в собственности, но зарегистрированных по месту жительства в утраченных жилых помещениях в качестве членов семьи.

Трансферты на осуществление компенсаций гражданам, а также на приобретение и (или) строительство жилья рассчитываются исходя из нормы общей площади жилого помещения в размере 33 м² для одиноко проживающих граждан, 42 м² на семью из двух человек и по 18 м² на каждого члена семьи, состоящей из трех и более человек, но не более общей площади утраченного жилого помещения. Для целей осуществления выплат и приобретения жилья размер трансфертов определяется на основе средней рыночной стоимости 1 м² общей площади жилого помещения в соответствующем регионе, определенной Минстроем России. Размер трансфертов на строительство жилых помещений определяется сметной стоимостью 1 м² строящегося жилого дома. Стоимость капитального ремонта 1 м² общей площади поврежденного жилого помещения определена в размере 6 тыс. рублей.

Компенсационные выплаты, предоставляемые на основании актов специального характера, за утраченные в результате чрезвычайных ситуаций жилые помещения. Право на оказание помощи гражданам, лишившимся жилья в результате конкретной чрезвычайной ситуации, может быть основано на специальных нормативных правовых актах. Например, Правительством Российской Федерации издано постановление «О предоставлении в 2017 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Приморского края на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены в результате чрезвычайной ситуации, вызванной ливневыми дождями на территории Приморского края в августе—сентябре 2016 г.».

Наличие актов специального характера наряду с актами общего действия порождает проблему их соотношения: может ли гражданин претендовать на компенсацию одновременно на основании актов общего и специального характера. Так, в отчете о результатах контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации отмечено, что порядок осуществления компенсаций гражданам, жилые помещения которых утрачены в результате чрезвычайной ситуации, на основании специального нормативного правового акта не исключает возможности получения указанными гражданами также государственных жилищных сертификатов, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации «О государственных жилищных сертификатах, выда-

ваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями»¹.

Поскольку двойная компенсация за утраченное жилое помещение противоречит условиям оказания соответствующей помощи, возможны два варианта решения рассматриваемой коллизии: первый — осуществление компенсаций на основании акта специального характера и исключение действия акта общего; второй — предоставление потерпевшему возможности выбора одного из оснований осуществления компенсационных выплат.

7. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о компенсации вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций

Органы прокуратуры используют весь спектр мер прокурорского реагирования в целях защиты прав пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций.

Посредством внесения представлений об устранении нарушений законов и протестов на противоречащие закону акты прокуроры добиваются восстановления нарушенных прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций.

Типичные нарушения законов и организация работы по осуществлению надзора. К типичным нарушениям законов в рассматриваемой сфере можно отнести:

включение в списки на осуществление компенсаций граждан, которые на момент возникновения чрезвычайной ситуации не

¹ О результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, а также средств бюджета Приморского края, выделенных для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий наводнения, произошедшего на территории Приморского края в августе—сентябре 2016 года» (совместно с Контрольно-счетной палатой Приморского края) : Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 61К (1126) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2018. № 1. С. 94—167.

были зарегистрированы в жилом помещении, оказавшемся в зоне чрезвычайной ситуации;

отсутствие подтверждения факта постоянного проживания в жилом помещении, попавшем в зону чрезвычайной ситуации;

повторное включение одних и тех же лиц в списки на получение компенсаций;

произведение выплат гражданам, не включенным в утвержденные списки;

недостаточная информированность граждан о возможных рисках возникновения чрезвычайной ситуации (в том числе, несвоевременное оповещение о возникновении чрезвычайной ситуации);

недостаточная информированность пострадавших о своих правах, а также о порядке действий для получения положенных гражданам выплат¹.

В целях обеспечения законности на поднадзорной территории прокурорами *ex officio* проводятся следующие мероприятия:

организация взаимодействия с органами государственной власти, МЧС России и МВД России;

осуществление мониторинга сложившейся обстановки;

осмотр территорий²;

проведение разъяснительной работы с гражданами;

экспертиза правовых актов, принимаемых в связи с чрезвычайной ситуацией;

¹ О нарушениях, выявленных при проведении контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий и средств бюджета Омской области, выделенных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий подтопления паводковыми водами, произошедшего в период весенне—летнего половодья в 2016 году на территории Омской области (с Контрольно-счетной палатой Омской области)» в Правительстве Омской области : Представление Счетной палаты Российской Федерации от 3 октября 2017 г. № ПР 14-216/14-03. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Например, после наводнения на территории Краснодарского края в 2012 году мобильными группами из состава работников прокуратуры обследовано более 450 домов, где проживали социально незащищенные граждане — инвалиды, престарелые (Конушкин В. В. Как защититься от стихии. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Прокурор. 2012. № 4. С. 128—131).

обращение в интересах пострадавших в результате чрезвычайной ситуации граждан в суд за защитой их прав (с требованиями об установлении факта проживания на определенной территории, факта нарушения условий жизнедеятельности граждан и причинения им вреда; с требованиями о понуждении органов власти региона к осуществлению компенсационных выплат в пользу пострадавших);

обеспечение законности при проведении обследований домовладений пострадавших, при составлении заключений и актов обследований, списков пострадавших и нуждающихся в помощи граждан;

проведение проверок сведений о наличии у получателей финансовой помощи регистрации по месту жительства, а также достоверности представленных гражданами сведений;

проведение проверок всех решений об отказе во включении в списки пострадавших;

обеспечение средствами прокурорского надзора прав граждан на информацию о возможных рисках возникновения чрезвычайной ситуации на определенной территории, а также о мерах необходимой безопасности;

проведение проверок работоспособности систем оповещения населения о чрезвычайных ситуациях;

проведение проверок исполнения требований о прохождении должностными лицами обучения и проверки знаний в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

осуществление надзора за своевременностью принятия решений о введении режима чрезвычайной ситуации.

В особых случаях в целях организации работы по рассмотрению обращений пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций граждан и в целях защиты их прав могут быть организованы временные приемные Генерального прокурора Российской Федерации. Например, в г. Крымске после разрушительного наводнения в 2012 году была организована работа Временной приемной Генерального прокурора Российской Федерации, прием велся сотрудниками прокуратуры Краснодарского края и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Южном федеральном округе. За время работы принято более 3,5 тыс. граждан¹.

¹ Конушкин В. В. Указ. соч.

Отдельного внимания заслуживает правовое просвещение граждан. В качестве положительного опыта можно отметить практику доведения до граждан через сайты прокуратуры и иным образом памяток с алгоритмом действий, осуществляемых в целях получения пострадавшими компенсаций и защиты прав¹. При этом такие памятки следует обновлять своевременно, согласно вносимым изменениям в соответствующее нормативное регулирование.

Целесообразным в условиях увеличения объема работ по защите пострадавших в результате чрезвычайной ситуации представляется привлечение участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»² относит граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, к субъектам, имеющим право на оказание юридической помощи бесплатно участниками системы оказания бесплатной юридической помощи.

Судебное понуждение к защите права на компенсацию пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций. При необходимости защиты права, являющегося предметом спора, прокуроры вынуждены прибегать к механизмам судебного понуждения. В частности, используя способы судебного понуждения, органы прокуратуры добиваются признания обследований жилых помещений, актов и заключений межведомственных комиссий незаконными и возложения на органы местного самоуправления обязанности по проведению повторных обследований жилых помещений.

Также в суды направляются заявления об установлении фактов постоянного проживания в жилом помещении лиц, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации. Как отмечалось ранее, по-

¹ Памятка для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации (паводка), для получения материальной и финансовой помощи из средств резервного фонда Правительства Российской Федерации // Прокуратура Иркутской области : офиц. сайт. URL: <https://www.irkproc.ru/qa/2913.html> (дата обращения: 19.04.2020).

² О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 июля 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лучателями большинства видов помощи являются лица, имеющие регистрацию по месту жительства в жилых помещениях, попавших в зону чрезвычайной ситуации. Вместе с тем фактическое проживание безотносительно факта регистрации по месту жительства имеет самостоятельное юридическое значение и может быть установлено в судебном порядке по иску прокурора.

Прокурами в целях последующего получения потерпевшими компенсаций направляются в суды требования о признании за пострадавшими права пользования имуществом, жилым помещением.

В деятельности органов власти, уполномоченных на распределение помощи пострадавшим, обязательным условием реализации права на получение компенсации вреда является включение граждан в соответствующие списки пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций. В этой связи особое место занимает прокурорский надзор за соблюдением законодательства при составлении списков пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций.

Поскольку установление факта нахождения жилья пострадавших в границах зоны чрезвычайной ситуации является условием оказания помощи, в ряде случаев необходимо принятие мер прокурорского реагирования.

Распространенной формой прокурорского реагирования на нарушения, допускаемые в рассматриваемой сфере, является направление исков в интересах пострадавших с требованиями об установлении факта проживания в границе зоны чрезвычайной ситуации на момент введения чрезвычайной ситуации, о признании пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, о выплата компенсаций, об обязанности органов местного самоуправления включить граждан в список пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, о выдаче государственных жилищных сертификатов. Возможными ответчиками (соответчиками) по таким искам могут являться:

администрация соответствующего муниципального образования (поскольку органы местного самоуправления проводят обследования на местах и готовят списки пострадавших);

уполномоченный орган социальной защиты населения по субъекту Российской Федерации, финансовый орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (поскольку бюджетные ассигнования направляются в бюджет субъекта Рос-

сийской Федерации и поскольку органами власти субъекта Российской Федерации утверждаются списки пострадавших и распределяются бюджетные средства);

главное управление МЧС России по субъекту Российской Федерации, территориальный орган МВД России по субъекту Российской Федерации (поскольку они принимают активное участие в составлении списков пострадавших, а начальники указанных органов власти утверждают списки пострадавших).

По делам о признании права на государственный жилищный сертификат ответчиками также признаются Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, МЧС России.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что, как правило, заявляются следующие требования: 1) о признании права на получение пособия, компенсации, государственного жилищного сертификата и иной помощи; 2) о признании незаконным решения органов власти в части отказа во включении в список граждан, имеющих право на выплату; 3) о возложении обязанности включить в список граждан, пострадавших вследствие чрезвычайной ситуации; 4) о возложении обязанности оказать помощь.

Взыскание финансовой помощи, предусмотренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928, в судебном порядке за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации обосновывается тем, что предоставленные бюджетные ассигнования из резервного фонда Правительства Российской Федерации становятся средствами бюджета субъекта Российской Федерации на безвозвратной основе, а также тем, что порядок оказания помощи предусматривает выделение помощи только через органы власти субъектов Российской Федерации. При этом следует также учитывать, что в случае возникновения чрезвычайной ситуации регионального уровня возможность установления прямых отношений между пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации и органами власти федерального уровня отсутствует.

Надлежащим ответчиком по искам о компенсации вреда являются органы власти региона Российской Федерации также в тех случаях, когда соответствующие ассигнования в бюджет субъекта Российской Федерации не поступили по причине отсутствия сведений о гражданах, претендующих на оказание по-

мощи, в списках пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций. При этом суды обосновывают решения об осуществлении компенсационных выплат из бюджетов субъектов Российской Федерации тем, что бездействие органов власти субъектов Российской Федерации не может служить основанием для отказа пострадавшим в праве на получение компенсаций, а также тем, что ассигнования в бюджет субъекта Российской Федерации поступили бы при условии надлежащего и своевременного исполнения должностными лицами органов власти региона обязанностей по составлению списков пострадавших. В судебной практике сложился подход, в соответствии с которым обязанность по осуществлению компенсации вреда пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Обращают на себя внимание отдельные правовые проблемы, возникающие при рассмотрении дел по искам, поданным в защиту интересов пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, а именно: а) необходимость учета причин утраты или повреждения имущества; б) споры о степени повреждения имущества первой необходимости; в) значение местожительства потерпевших по искам о взыскании компенсаций в связи с гибелью либо причинением вреда здоровью, а также учет обстоятельств гибели либо причинения вреда здоровью; г) оказание помощи при отсутствии акта об объявлении режима чрезвычайной ситуации; д) оказание помощи гражданам, жилье которых оказалось за пределами зоны чрезвычайной ситуации, границы которой формально определены актом о введении чрезвычайной ситуации; е) вопросы компенсации вреда, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций муниципального уровня и локальных чрезвычайных ситуаций.

Необходимость учета причин утраты или повреждения имущества. При подготовке исков в интересах пострадавших следует учитывать причины утраты или повреждения имущества.

Так, Ногинский городской суд Московской области¹ решением от 6 декабря 2011 г. отказал истцу в иске о выплате компен-

¹ Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/7c16KeoZA1VW> (дата обращения: 04.08.2020).

сации. Решение мотивировано отсутствием причинно-следственной связи между повреждением имущества и лесным пожаром, явившимся источником объявленной чрезвычайной ситуации. Как установил суд, причиной пожара, в результате которого пострадал принадлежащий истцу жилой дом, послужило возгорание сухой травы на необработанном участке вследствие попадания на траву солнечных лучей, сфокусировавшихся через стеклянную бутылку при сухой и жаркой погоде. Соответственно, причина возгорания не относится к категории «природный лесной или торфяной пожар».

В другом деле причиной возникновения ущерба послужило обстоятельство, не связанное с действием поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации. Суд установил, что уничтожение урожая на принадлежащем истце участке произошло не в результате опасного гидрологического явления «наводнение», а в результате опасного агрометеорологического явления «перевлажнение»¹. При этом Указом Президента Российской Федерации «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области» предусмотрены выплаты материальной помощи гражданам, признанным пострадавшими в результате наводнения.

Споры о степени повреждения имущества первой необходимости. Нередки случаи намеренного сокрытия гражданами имущества первой необходимости, совершаемого в целях получения компенсации от государства. При рассмотрении гражданского дела по иску прокурора, предъявленному в интересах пострадавших граждан, составом суда для проверки доводов иска осмотрено имущество, находящееся в домовладении. При осмотре было установлено, что все имущество, указанное в исковом заявлении, за исключением некоторого, находилось в доме и использовалось истцами по его функциональному назначению. В иске о взыскании компенсации за утрату имущества первой необходимости суд отказал².

¹ Решение Кировского районного суда Приморского края от 14 апреля 2014 г. № 2-198-2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.08.2020).

² Решение Краснощёковского районного суда Алтайского края от 24 сентября 2014 г. № 2-671/2014 // Там же.

Значение местожительства потерпевших по искам о взыскании компенсаций в связи с гибелью либо причинением вреда здоровью, а также учет обстоятельств гибели либо причинения вреда здоровью. Выплаты единовременных пособий членам семей погибших (умерших) граждан, а также пособий гражданам, получившим вред здоровью в результате чрезвычайных ситуаций, не поставлены под условие проживания граждан в зоне чрезвычайной ситуации. Право на получение пособия членами семьи погибшего в результате чрезвычайной ситуации не поставлено в зависимость от обстоятельств гибели.

Так, Алтайский краевой суд отверг довод ответчика о неосмотрительности погибшего, который, несмотря на явную опасность, пошел в зону затопления, чем спровоцировал наступление негативных последствий. Мотивируя решение, суд привел довод о том, что получение пособия членами семьи погибшего в результате чрезвычайной ситуации не поставлено в зависимость от обстоятельств гибели лица¹. Кроме того, суд обосновал решение, в том числе, наличием нарушения права гражданина на информирование о рисках и о мерах необходимой безопасности (ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Оказание помощи при отсутствии акта об объявлении режима чрезвычайной ситуации. Непринятие органами власти мер по введению режима чрезвычайной ситуации, безусловно, препятствует реализации пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации своего права на получение государственной помощи. Вместе с тем при наличии оснований для введения режима чрезвычайной ситуации и при наличии нормативных правовых актов, устанавливающих право на получение помощи в зависимости от уровня чрезвычайной ситуации, у граждан возникает право требовать взыскания убытков за счет казны соответствующего региона.

Меры прокурорского реагирования могут быть действенным способом понуждения к введению режима чрезвычайной ситуации при наличии на то оснований.

Оказание помощи гражданам, жилью которых оказалось за пределами зоны чрезвычайной ситуации. В случаях когда режим

¹ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 28 апреля 2015 г. № 33-3724/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чрезвычайной ситуации официально объявлялся, но жилые помещения пострадавших не были включены в границы зоны чрезвычайной ситуации, возникают сложности с реализацией права на получение компенсации. При принятии соответствующих решений прокурорам следует ориентироваться на границы зоны чрезвычайной ситуации, сложившиеся фактически, а не зафиксированные формально в акте об объявлении режима чрезвычайной ситуации и других документах.

Следует отметить положительный опыт прокуратуры Республики Алтай в деле защиты прав пострадавших, адреса домовладений которых не были включены в границы утвержденной зоны чрезвычайной ситуации. Суд при рассмотрении иска прокурора в интересах пострадавших при наводнении граждан исходил из того, что юридически значимыми обстоятельствами являются затопление домовладения и земельного участка в результате чрезвычайной ситуации, причинение вреда имуществу, постоянное проживание в домовладении. Заявление прокурора удовлетворено¹.

Вопросы компенсации вреда, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций межмуниципального, муниципального уровней и локальных чрезвычайных ситуаций. Право гражданина на компенсацию вреда, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций межмуниципального и муниципального уровней и локальных чрезвычайных ситуаций, определяется на основании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определяющих порядок, суммы и получателей помощи.

Следует отметить, что в удовлетворении иска, основанием которого являются нормы Правил предоставления межбюджетных трансфертов из резервного фонда Правительства Российской Федерации, о компенсации вреда, причиненного в результате чрезвычайной ситуации межмуниципального и муниципального характера, будет отказано². Однако право на получение государ-

¹ Решение Турочакского районного суда Республики Алтай от 1 августа 2014 г. № 2-330/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.08.2020).

² Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 24 сентября 2014 г. № 33-9299/2014, Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 12 декабря 2018 г. № 33-11306/2018; Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 27 июля 2016 г. № 33-5652/2016. (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

ственного жилищного сертификата в соответствии с Постановлениями 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» и «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» не ограничивается только чрезвычайными ситуациями федерального, межрегионального и регионального уровня.

В соответствии с трудовым законодательством возможно принятие локальных нормативных актов, устанавливающих право работников на компенсацию вреда. В последнем случае причитающиеся работникам выплаты регулируются трудовым законодательством.

Вопросы процессуального права. Заслуживают внимания вопросы процессуального права, связанные с рассматриваемой проблематикой. Юридическим обоснованием возможности предъявления в суд заявления в интересах пострадавших граждан прокурором (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) или ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)) является нахождение пострадавших в сложном жизненном положении, обусловленном чрезвычайной ситуацией и отсутствием у них возможности самостоятельно обратиться в суд.

В соответствии со ст. 212 ГПК РФ суд может по просьбе истца обратиться к немедленному исполнению решение, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или исполнение может оказаться невозможным. Аналогичная норма содержится в ст. 188 КАС РФ.

Замедление исполнения решения суда по спору об оказании помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций может привести к тому, что истец, оказавшийся вследствие чрезвычайной ситуации в крайне нуждающемся положении, может

понести дополнительный значительный ущерб своему здоровью и имуществу.

Корректировка утвержденных списков, составленных для выдачи государственных жилищных сертификатов. Особое практическое значение имеет запрет корректировки утвержденных списков граждан, жилые помещения которых утрачены в результате чрезвычайных ситуаций. В соответствии с абз. 2 п. 7 Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями внесение изменений в утвержденный список путем включения в него дополнительных граждан или семей не допускается.

Несмотря на явно выраженный запрет внесения изменений в списки, судебная практика пошла по иному пути. Так, Магаданский областной суд в апелляционном определении от 10 июня 2015 г. № 33-635/2015¹ пришел к выводу, что право на жилищный сертификат не может быть утрачено в результате ненадлежащего исполнения должностных обязанностей соответствующими должностными лицами, не принявшими мер по включению пострадавшего в списки.

По мнению Алтайского краевого суда, выраженный в Порядке выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями запрет на внесение изменений в утвержденные списки не может служить основанием для отказа в защите прав граждан, которые в результате незаконных решений уполномоченных органов не были включены в списки граждан на получение сертификатов².

¹ Архив решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 25.05.2020).

² Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 15 сентября 2015 г. № 33-8825/2015 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.08.2020).

Судебное решение, которым установлено нарушение прав истцов, является основанием для включения истцов в списки на получение государственного жилищного сертификата¹.

Целевое расходование бюджетных средств. Отдельным аспектом работы прокуроров по обеспечению законности в рассматриваемой сфере является надзор за целевым расходованием средств, выделяемых на оказание помощи. Эффективным способом восстановления прав публично-правового образования, нарушенных незаконным оказанием помощи, являются иски о взыскании неосновательного обогащения.

Например, прокуратурой района в ходе проверки установлено, что получившие помощь граждане проживают в местности, не вошедшей в зону чрезвычайной ситуации. По результатам прокурорской проверки Управление социальной поддержки населения региона по иску к получателям помощи взыскало неосновательное обогащение².

Прокурор наделен самостоятельным правом обращения в суд с требованием о взыскании неосновательного обогащения в интересах публично-правового образования. Так, по иску прокурора взыскана в бюджет сумма неосновательного обогащения с гражданина, получившего жилищный сертификат за утрату жилого помещения в доме, снесенном за несколько лет до землетрясения³.

При наличии поводов и основания действиям, направленным на незаконное получение государственной и муниципальной помощи, дается уголовно-правовая оценка. На практике имели место случаи хищения бюджетных средств, выделенных на оказание помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций.

Возбуждались уголовные дела в отношении граждан, которые путем обмана получали единовременную материальную помощь либо компенсацию за якобы утраченное в результате чрезвычайной ситуации имущество. Так, по материалам прокурорской

¹ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 15 сентября 2015 г. № 33-8820/2015 // Там же.

² Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 24 июня 2015 г. № 33-565 // Архив решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 25.05.2020).

³ Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 8 июля 2015 г. № 33-925/2015 // Там же.

проверки, проведенной прокуратурой Комсомольского района Хабаровского края, возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ по факту необоснованного включения должностными лицами муниципальных образований в списки пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций граждан, не имеющих права на получение единовременной материальной помощи и компенсации за утрату имущества первой необходимости¹.

Глава Воскресеновского сельсовета Михайловского района Амурской области дал ложные показания о проживании семьи получателей помощи в зоне чрезвычайной ситуации, за что был привлечен к уголовной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 307 УК РФ².

Заметим, что известны случаи незаконного распоряжения гуманитарной помощью. Так, работники филиала ОАО «Биробиджаноблгаз» реализовали за наличный расчет пострадавшим от наводнения жителям баллоны со сжиженным газом, поступившие в Еврейскую автономную область в качестве гуманитарной помощи. Виновные лица осуждены по ч. 3 ст. 159 УК РФ³.

Надзор за законностью правовых актов. В условиях чрезвычайной ситуации качество подготовки нормативных правовых актов органов власти региона и муниципалитетов резко снижается, что требует от прокуроров дополнительных усилий при осуществлении надзора за законностью правовых актов. Основными недостатками нормативных правовых актов являются наличие в актах коррупциогенных факторов, неясность, неопределенность содержания.

При этом следует принимать во внимание специфику регулирования вопросов оказания помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, которые относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что повышает вероятность принятия субъектами Российской Федерации актов, про-

¹ На Дальнем Востоке в органы прокуратуры по вопросам ликвидации последствий паводка поступило свыше 6,3 тыс. обращений // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-167960> (дата обращения: 17.06.2020).

² Постановление Михайловского районного суда Амурской области от 18 апреля 2014 по делу № 1-40/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 14.08.2020).

³ Приговор Облученского районного суда Еврейской автономной области от 7 августа 2015 г. по делу № 1-15/2015 // Там же.

тиворечащих актам федерального уровня. Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» и «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» предусматривают, что социальные выплаты осуществляются в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, получающих компенсацию за счет ассигнований федерального бюджета. Принятие указанных актов является обязанностью органов власти субъектов Российской Федерации.

По заявлению прокурора Сахалинской области признан противоречащим федеральному законодательству нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, изменяющий порядок исполнения обязательств по государственному жилищному сертификату, установленный федеральным актом¹.

Отсутствие в региональных актах четко определенного порядка получения компенсаций создает условия к возможным злоупотреблениям со стороны органов власти и является коррупционным фактором.

Так, прокурор г. Хабаровска принес протест на п. 2 Порядка оказания единовременной материальной помощи жителям г. Хабаровска, проживающим в жилых помещениях на первых этажах многоквартирных домов или в индивидуальных жилых домах,

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2008 г. № 64-Г08-9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

для проведения мероприятий по просушке жилых помещений (утвержден Постановлением администрации г. Хабаровска от 4 октября 2013 г. № 3815). Основанием для прокурорского реагирования послужило нарушение принципов ясности и непротиворечивости указанного акта, не предусматривающего условий предоставления и размера единовременной материальной помощи каждому обратившемуся из проживающих в одном помещении, нуждающемся в просушке, а также условий, при которых принимается решение об отказе в предоставлении единовременной материальной помощи каждому проживающему в одном помещении, нуждающемся в просушке, а также критериев принятия комиссией решения об оказании единовременной материальной помощи.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

3. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 : текст с изм. и доп. на 12 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. ГОСТ Р 22.0.02-2016 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения» : национальный стандарт Российской Федерации : издание официальное : утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 сентября 2016 г. № 1111-ст. : введен взамен ГОСТ Р 22.0.02-94 : дата введения 01.01.2017 / разработан Всероссийским научно-исследовательским институтом по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России (федеральный центр науки и высоких технологий). — Москва : Стандартинформ, 2016. — IV, 7 с.

5. Божич А. А. Надзор за соблюдением прав граждан, пострадавших в результате наводнения / А. А. Божич // Законность. — 2014. — № 8. — С. 36—38.

6. Конушкин В. В. Как защититься от стихии. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / В. В. Конушкин // Прокурор. — 2012. — № 4. — С. 128—131.

7. Фролов А. И. Понятие чрезвычайной ситуации по российскому законодательству / А. И. Фролов // Криминалист. — 2015. — № 1 (16). — С. 72—76.

Учебное издание

Алексей Иннокентьевич ФРОЛОВ,
кандидат юридических наук

**ВОЗМЕЩЕНИЕ И КОМПЕНСАЦИЯ
ИМУЩЕСТВЕННОГО ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЯХ, В ПРАКТИКЕ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

Конспект лекции
для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования

Редактор *О. А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка *Н. В. Федорченко*

Подписано в печать 30.12.2020. Формат 60х90/16.
Печ. л. 4,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—60). Заказ 36/20.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте
(филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44