

ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКТ

Т.Т. Тураходжаев. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены чрезвычайные ситуации с гражданско-правовой точки зрения, изучены вопросы единообразия применения законодательства о чрезвычайных ситуациях.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, режим (состояние) чрезвычайной ситуации, юридический факт

EMERGENCY SITUATION AS THE JURAL FACT

T.T. Turahodzhaev.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Emergency situations from the civil point of view are examined. Questions of application uniformity of the legislation on emergency situations are examined.

Key words: emergency situation, emergency situation regime, the jural fact

Согласно содержанию ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1] чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Очевидно, что «обстановка на определенной территории» это некий факт реальной действительности или юридический факт (совокупность юридических фактов), «в связи с которым нормы права связывают наступление юридических последствий, то есть возникновение, изменение гражданских правоотношений» [2]. Юридические факты, как указывает С. С. Алексеев, это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений [3].

М.А. Рожкова понимает под юридическим фактом в гражданском праве реальное жизненное обстоятельство, которое в силу норм права влечет наступление юридических последствий в сфере гражданских правоотношений. При определении понятия юридического факта она основывалась на понимании его как реального жизненного обстоятельства, – и в дефиниции объединила следующие признаки: во-первых, закрепление в норме права абстрактной модели этого обстоятельства, с наступлением которого связываются определенные последствия; во-вторых, фактическое (реальное) наступление этого жизненного обстоятельства; в-третьих, возможность порождать правовые последствия [4].

Чрезвычайные ситуации В.Ю. Абрамов относит к случайным событиям, которые имеют юридическое значение и становятся юридическим фактом. Такие события возникают вне зависимости от воли, сознания и действий людей или возникают «непосредственно вследствие действий одних людей, которые являются случайными для других людей, причем как правомерные действия, так и противоправные» [5].

И действительно, в теории права разделяют факты-события по происхождению: на природные (стихийные) и зависящие в своем происхождении от человека [6]. Но существует и иная точка зрения, выраженная С.А. Зинченко, который указывает на то, что юридические факты, порождающие, изменяющие или прекращающие отдельное правоотношение, всегда выступают в качестве волевых актов. А в тех случаях, когда

процесс правового регулирования порождается событиями, последние выступают лишь материальными условиями, предпосылками, не входя в таком виде в юридический факт [7].

Следовательно, чрезвычайная ситуация является юридическим фактом, но выступающим именно в качестве волевого акта, порождающего процесс правового регулирования. Таким волевым актом может являться и нормативный источник права.

Прямое указание на полномочия органов государственного управления по установлению режима чрезвычайной ситуации, в форме отдельного правового акта, в законодательстве отсутствует. Имеются только указания на общие полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [8].

В тоже время органы государственной власти активно реализуют свои полномочия в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Так, из текста Постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31 августа 2005 г. № Ф08-3590/05 следует, что в мае – июне 2002 г. в результате проливных дождей и разлива реки Кубань произошло затопление населенных пунктов в Северском, Отрадненском, Мостовском, Лабинском, Гулькевичском и других районах Краснодарского края. Распоряжением главы администрации Краснодарского края от 21 июня 2002 г. № 815-р в целях предупреждения и ликвидации последствий стихийного бедствия на территории Краснодарского края объявлена чрезвычайная ситуация. Указанное распоряжение опубликовано 22 июня 2002 г. в газете «Кубанские новости» № 122.

Из Постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 февраля 2008 г. № Ф08-44/08 следует, что в декабре – январе 2002 г. в результате интенсивного таяния снега произошло затопление населенных пунктов Темрюкского района Краснодарского края. Комиссией по чрезвычайным ситуациям Краснодарского края (протокол от 15 февраля 2002 г. № 136) на территории Темрюкского района Краснодарского края объявлена чрезвычайная ситуация.

Из Постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 января 2000 г. № А10-1856/99-4-Ф02-2374/99-С1 следует, что 7 сентября 1998 г. Президентом Республики Бурятия был издан Указ от 7 сентября 1998 г. № 167 «Об объявлении на территории Республики Бурятия форс-мажорной ситуации (наводнение)». В пунктах 1–2 Указа было предусмотрено: «1. Объявить на всей территории Республики Бурятия чрезвычайную ситуацию, связанную с наводнением, относящимся к форс-мажорным обстоятельствам; 2. Правительству Республики Бурятия в связи с невозможностью исполнения обязательств по ранее заключенным кредитным договорам и договорам поручительства перед коммерческими банками по форс-мажорным обстоятельствам пролонгировать договоры на 1999 год».

В Постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 30 января 2003 г. № 5489 указано, что решением Комиссии по чрезвычайным ситуациям Калининградской области от 02 октября 2001 г. № 7394 на территории СПКХ «Янтарь» объявлена чрезвычайная ситуация.

Как видно из представленной судебной практики режим (состояние) чрезвычайной ситуации закрепляется органами государственной власти в совершенно различных по своей силе правовых актах, таких как протоколы, решения, распоряжения, указы.

В тоже время некоторые случаи свидетельствуют об отсутствии какого-либо специального закрепления в правовых актах органов власти режима чрезвычайной ситуации [9] или, наоборот, о наличии таких правовых актов негосударственных органов, не уполномоченных лиц и т.д. [10].

В этой связи, интересным представляется также вывод Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 9 июля 2008 г. № 64-Г08-9 [11], которая в

своем Определении указала, что на органы местного самоуправления в общественных отношениях по оказанию помощи в приобретении жилья гражданам Российской Федерации, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, возложена лишь одна обязанность – выдать справку в подтверждение факта утраты гражданином жилья в результате чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия.

Все представленные примеры свидетельствуют об отсутствии единообразия в реализации государственными органами прав, предусмотренных законодательством о чрезвычайных ситуациях.

В соответствии со ст. 5 закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

В Постановлении Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [12] определена классификация чрезвычайных ситуаций по масштабам, которая позволяет определить границы зон чрезвычайной ситуации, с какими исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо проводить согласования по смыслу ст. 5 Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Кроме того, позволяет определить круг субъектов, которым нанесен вред источником чрезвычайной ситуации и установить для них юридический факт наличия такой ситуации.

Такой юридический факт «... есть понятие чисто юридическое. Само по себе никакое обстоятельство не может вызвать юридические последствия, если за таким обстоятельством право не признает свойства производить эти последствия» [13]. Никакие события сами по себе не могут порождать, изменять или прекращать правоотношения. Эта роль возлагается на волевые акты в статусе юридических фактов. Наступление события – это физические, биологические, химические и иные явления, которые в качестве условий лишь побуждают соответствующих субъектов сформировать в этой связи волевой акт в качестве юридического факта [14].

Конечно, чрезвычайная ситуация в широком понимании – это и обстановка на определенной территории, и событие (явление), и проявление стихийного бедствия. Но, на наш взгляд, в узком правовом понимании, лишенном переложения из специальных норм вобравших в себя определения из естественных наук и практики ликвидации чрезвычайных ситуаций – чрезвычайная ситуация это волевой акт в качестве юридического факта, порождающий, изменяющий или прекращающий правоотношения.

Порождается такой юридический факт событиями, поименованными как источник чрезвычайной ситуации, который при наличии необходимых признаков может нести в себе признаки обстоятельства непреодолимой силы или признаки простого юридического случая.

В связи с этим, мы считаем необходимым закрепление в Законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» права органов государственной власти на оформление отдельного правового акта, закрепляющего чрезвычайную ситуацию, что свидетельствовало бы о наличии юридического факта, порождающего права и обязанности для субъектов в границах зоны чрезвычайной ситуации.

В связи с изложенным, ст. 5 Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предлагается изложить в следующей редакции:

Статья 5. «Определение и закрепление границ зон чрезвычайных ситуаций»:

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

Границы зон чрезвычайных ситуаций закрепляются правовыми актами указанных органов власти, устанавливающими, в том числе, режим чрезвычайной ситуации».

Такое закрепление, по нашему мнению, приведет в соответствие нормы Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и нормы ст. 8 Гражданского кодекса РФ, где указано, что гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. Упростит процедуру признания обстоятельств непреодолимой силы и простого случая в судебных инстанциях по правоотношениям, связанным с взаимодействием с источниками чрезвычайных ситуаций. Позволит закрепить уже сложившуюся практику правоприменения и приведет такую практику к единообразию.

Литература

1. Федеральный закон от 21 декабря 1994. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ 1994. № 35. Ст. 3648.
2. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 50.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С.72.
4. Рожкова М. Хозяйство и право: Юридические факты в гражданском праве. М., 2006. С. 6–9.
5. Абрамов В.Ю. Страхование: теория и практика. М., 2007. С. 87.
6. Бабаев В.К. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2005. С.435.
7. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования. М., 2007. С.11–12.
8. Глава II Федерального закона от 21 декабря 1994. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
9. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 4 сентября 2008. № Ф08-5241/2008.
10. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 18 января 2000. № 6615/99 // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2000. № 4.
11. <http://www.supcourt.ru>
12. Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 мая 2007. № 22. Ст. 2640.
13. Синайский В.И. Русское гражданское право. М., 2002. С. 143.
14. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования. М., 2007. С. 15.