
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

ОСОБЕННОСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА СОТРУДНИКАМ МЧС РОССИИ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А. А. Грешных, доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор;

В. С. Алексанина. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Анализируются характеристика гражданско-правовой ответственности, особенности правового статуса сотрудников МЧС России, правоотношения, связанные с возмещением вреда с участием такого субъекта, как МЧС России. Сформулировано определение гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный сотрудникам МЧС России. Выдвинуто предложение о том, что право на возмещение вреда должно быть гарантировано и закреплено в правовом статусе данной категории лиц. Обозначены основные особенности МЧС России как субъекта правоотношений, связанных с возмещением вреда.

Ключевые слова: сотрудник МЧС России, чрезвычайные ситуации, возмещение вреда, гражданско-правовая ответственность

FEATURES OF HARM COMPENSATION TO EMPLOYEES OF THE MINISTRY OF EMERCOM OF RUSSIA AT ELIMINATION OF EMERGENCY SITUATION CONSEQUENCES

A. A. Greshnyh; V. S. Aleksanina.

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

Analyzed the characteristic of legal responsibility, feature of a legal status of employees of the EMERCOM of Russia, legal relationship, connected with compensation of harm with participation of such subject as the EMERCOM of Russia. Definition of civil-law responsibility for the harm caused to employees of the Ministry of Emergency Measures of Russia is formulated. The offer that the right to harm compensation should be guaranteed and fixed in a legal status of the given category of persons is brought. The basic features of EMERCOM Russia as subject legal relationship, connected with harm compensation are designated.

Key words: the employee of the EMERCOM of Russia, emergency situations, harm compensation, civil-law responsibility

Согласно данным статистики Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий наблюдается ежегодный рост числа опасных природных явлений и процессов. В 2007 г. их число возросло по сравнению с аналогичным периодом 2006 г. на 61 опасное явление и составило 401 опасное явление, что превышает среднемноголетние значения на территории Российской Федерации в 1,8 раза [1]. Предупреждение и ликвидация последствий опасных природных явлений, а также иных чрезвычайных ситуаций теснейшим образом

связана с рисками причинения вреда жизни и здоровью, а также гибели сотрудников. В этой связи первоочередное значение приобретают вопросы защиты жизни и здоровья сотрудников подразделений МЧС России.

Уровень социального риска (частоты возникновения чрезвычайных ситуаций, приводящих к поражению определенного числа людей) в России от 10 до 100 раз выше, чем в других промышленно развитых странах. Среднегодовое экономическое повреждение от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящее время составляет 3–5 % от ВВП. Численность пострадавших от различных чрезвычайных ситуаций ежегодно составляет десятки тысяч человек, при этом погибает около 70 тыс. человек. Только от пожаров ежегодный ущерб составляет свыше 20 млрд руб., а смертность – около 20 тыс. человек. Смертность от транспортных аварий – свыше 30 тыс. человек ежегодно, а число погибших на акваториях превышает 14 тыс. человек. Эти показатели в 5–15 раз выше аналогичных показателей наиболее развитых зарубежных стран. При этом в настоящее время сохраняется тенденция возрастания этих показателей на 3–8 % ежегодно за счет роста числа возникающих чрезвычайных ситуаций, пожаров и их масштабов.

В соответствии с Положением «О Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (в редакции Указа Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1228), МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Исходя из целей и задач, которые осуществляет МЧС России, формируется особый правовой статус данной категории лиц. При анализе ряда нормативных документов можно вывести следующее. Это совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанности и ответственности сотрудников, которые отражены в нормативных правовых актах Российской Федерации. Особенности статуса спасателей определяются возложенными на них обязанностями по участию в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и связанной с этим угрозой их жизни и здоровью [2].

В общем виде правовой статус можно определить как юридически закреплённое положение в обществе и государстве. В связи с этим, сотрудникам, а также членам их семей, предоставляются социальные гарантии и компенсации. Для сотрудников МЧС устанавливается единая система правового, социального, материального и иные виды обеспечения.

Правовая защита данной категории является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий и компенсаций указанным лицам и других мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации, то есть предусматривает реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами управления МЧС России и органами местного самоуправления, совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц, охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру службы и её роли в обществе.

Не следует также забывать, что в ст. 7 Конституции РФ наше государство позиционируется социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство предоставляет правовые гарантии и механизмы социальной защиты прав своих граждан, гарантирует социально-экономические и культурные права.

Согласно ст. 2 Федерального Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-ФЗ «О безопас-

ности», основным субъектом обеспечения безопасности является государство, которое в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации и за её пределами.

Поэтому, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что при осуществлении своей профессиональной деятельности, сотруднику МЧС России должно быть гарантировано право на возмещение вреда, причинённого последствиями ликвидаций чрезвычайных ситуаций. И это возмещение должно выступать как гарантия, закреплённая в правовом статусе данной категории лиц. Полное и всестороннее возмещение, прежде всего, говорит об уровне правового и экономического развития государства, о возможности в полной степени гарантировать выполнение тех принципов, которые закреплены в Конституции РФ. То есть, государство не только провозглашает указанные принципы, но и осуществляет их, что позволяет в полной мере говорить не только о социальном, но и правовом государстве, ответственном за свою политику.

Прежде чем говорить об гражданско-правовой ответственности за вред, причинённый сотрудникам МЧС России, хотелось бы уделить внимание самому понятию гражданско-правовой ответственности, которое является спорным в юридической науке.

Некоторые авторы выделяют так называемую позитивную ответственность, под которой понимается неуклонное, строгое осуществление всех обязанностей [3]. Данная формулировка тождественна с надлежащим исполнением обязанностей должником, что противоречит данной трактовке.

Под гражданско-правовой ответственностью понимается регулируемая обязанность дать отчет в своих действиях [4]. Но такая обязанность может иметь место когда нет правонарушения и меры гражданско-правовой ответственности не сводятся к отчетам о своих действиях, а воплощают в себе реальные отрицательные последствия для правонарушителя.

С. Н. Братусь под ответственностью понимает меры государственного или общественного принуждения, включая понуждения, включая понуждение должника к исполнению принятой на себя обязанности в натуре [5]. Данный подход приводит к отождествлению понятий «санкция» и «ответственность». Между тем необходимо различать меры гражданско-правовой ответственности и иные предусмотренные законом способы защиты гражданских прав. О. Э. Лейст поддерживает позицию С. Н. Братуся, но вместе с тем считает, что ответственностью является и добровольное исполнение обязательств [6]. По мнению В. П. Грибанова, гражданско-правовая ответственность есть такое возложение невыгодных имущественных последствий на нарушителя гражданских прав и обязанностей, которое связано с применением санкций [7]. В. Т. Смирнов определяет гражданско-правовую ответственность как обязанность лица, совершившего правонарушение нести предусмотренные нормами права неблагоприятные последствия, выражающиеся в лишениях имущественного и личного характера. Данную позицию разделяет и С. Б. Цветков, который понимает гражданско-правовую ответственность как обязанность лица за правонарушение, совершенное им, а в установленных законом случаях – иным лицом, нести предусмотренные нормами права неблагоприятные последствия, которые выражаются в возмещении потерпевшему вреда за счет имущества обязанного лица, либо путем совершения им определенных действий в пользу потерпевшего [8].

Е. А. Суханов, анализируя институт гражданско-правовой ответственности, последовательно, начиная с вопросов юридической ответственности, сущности гражданско-правовых отношений, делает вывод о том, что гражданско-правовая ответственность – одна из форм государственного принуждения, состоящая во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на правонарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленных на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего.

На это же указывает Н. Д. Егоров, отмечая в качестве недостатка определения понятия гражданско-правовой ответственности как государственного принуждения то, что такое

определение оставляет за чертой гражданско-правовой ответственности добровольное возмещение должником убытков кредитором или уплату неустойки, если они произведены не под угрозой принуждения, а в силу внутренней убежденности должника в необходимости возмещения убытков [9].

В некоторых случаях меры ответственности действительно могут использоваться и добровольно. Это обстоятельство не меняет их природы как государственно-принудительных мер, содержание и порядок применения которых установлены законом. Так, В. В. Витрянский вслед за Б. И. Пугинским отмечает, что хотя ответственность может быть реализована в бесспорном (неисковом) порядке и даже добровольно возложена на себя должником путем уплаты суммы неустойки или убытков потерпевшей стороне, это не меняет её государственно-принудительного характера [10, с. 607].

О. С. Иоффе, анализируя историю развития категории гражданско-правовой ответственности [12], делает вывод о том, что отрицательные имущественные последствия для нарушителя в виде лишения субъективных гражданских прав, возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей, по господствующему в современной цивилистической литературе мнению – есть гражданская ответственность. С таким определением соглашается и В. В. Витрянский, поскольку, на его взгляд, это определение наиболее оптимальным образом отражает сущность раскрываемого понятия [10, с. 609].

Таким образом, в литературе сложилось следующее понимание ответственности, которая представляется в виде надлежащего исполнения обязанностей, обязанности отдавать отчёт в своих действиях, меры принуждения, обязанности нести дополнительные неблагоприятные последствия правонарушителем.

Из сказанного можно сделать вывод, что гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный сотруднику МЧС России есть одна из форм государственного принуждения, связанная с применением санкций имущественного характера, направленных на восстановление нарушенных прав сотрудников МЧС и стимулирование нормальных правовых и экономических отношений юридически равноправных участников гражданского оборота с учетом особого правового статуса указанных категорий лиц.

Говоря о гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный сотрудникам МЧС России, стоит упомянуть о таком субъекте данных правоотношений как МЧС России. Министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС РФ является юридическим лицом [13]. Структурные подразделения МЧС обладают специальной правосубъектностью, финансируются из соответствующего бюджета, выступают от своего имени в гражданско-правовом обороте и несут ответственность в соответствии с порядком, установленным законом.

В соответствии с законодательством структура МЧС включает в себя: Центральный аппарат, территориальные органы – региональные центры, Государственную противопожарную службу Министерства Российской Федерации, войска гражданской обороны, Государственную инспекцию по маломерным судам Министерства Российской Федерации, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Таким образом, МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в её систему структурные подразделения. При анализе нормативных актов на МЧС России возложены следующие задачи: выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных

ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России; организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России; осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами РФ.

При привлечении МЧС Российской Федерации в качестве ответчика следует помнить, что оно в данном случае выступает как орган, в котором сотрудники МЧС проходят службу, а вред причинен вследствие не обеспечения безопасных условий её прохождения. Министерство в данном случае отвечает как юридическое лицо-работодатель.

В настоящее время любое положение о федеральном министерстве содержит норму, согласно которой министерство является одновременно федеральным органом исполнительной власти и юридическим лицом. С точки зрения публичного права подобная норма вполне может существовать.

Предполагается, что в рамках административно-правового поля министерство является органом государственной власти, осуществляет свою деятельность от имени государства, обладает властными полномочиями, в силу чего выступает доминирующей стороной в административно-правовых отношениях [14]. В рамках гражданско-правовых отношений министерство обладает статусом юридического лица, то есть вступает в гражданский оборот от своего собственного имени и имеет права и обязанности, равные с остальными юридическими лицами.

Таким образом, обязательство, связанное с причинением вреда жизни или здоровью сотрудника МЧС России, можно рассматривать как гражданско-правовое обязательство, в силу которого потерпевший (кредитор-сотрудник или другие лица, указанные в законе) имеет право требовать от должника (МЧС России) устранения негативных последствий причинения вреда в полном объеме в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Экономическим содержанием обязательств вследствие причинения вреда жизни или здоровью сотруднику является ликвидация вредоносных последствий правонарушения, наступивших в имущественной и неимущественной сферах потерпевшего, посредством перераспределения материальных благ: правонарушитель возмещает причинённый вред.

В случае если вред здоровью и жизни сотрудника МЧС России причинен работником при исполнении возложенных на него обязанностей, МЧС России несёт ответственность на основании ст. 1068 ГК РФ.

Следует отметить, что вред жизни или здоровью сотруднику МЧС России может быть причинен при отсутствии «активных» действий со стороны непосредственного причинителя, а иногда как такового его может и вовсе не быть: если вред наступил при нарушении правил техники безопасности. Сам потерпевший может быть нарушителем мер безопасности, однако только его умысел может явиться основанием для отказа в возмещении вреда (ст. 1083 ГК РФ) [15].

Состав правонарушения устанавливается, как правило, в ходе служебного разбирательства, а также в ходе дознания и предварительного следствия, если действия непосредственного причинителя вреда носят преступный характер. Материалы, полученные в ходе разбирательства, имеют огромное, если не сказать определяющее, значение при рассмотрении гражданского иска, позволяют установить связь между наступившим вредом и исполнением обязанностей службы как потерпевшим, так и причинителем вреда, форму виновного поведения (умысел, неосторожность) потерпевшего и причинителя.

Установления состава правонарушения недостаточно для решения вопроса о гражданско-правовой ответственности МЧС России за вред, причиненный жизни или здоровью сотрудника МЧС России. Необходимо выделить признаки правонарушения, выступающие в качестве общих условий гражданско-правовой ответственности, а именно: вред, противоправность действия (бездействия) причинителя, причинная связь между противоправным деянием и наступившим вредом и вина причинителя вреда. Общие условия деликтной ответственности применяются во всех случаях причинения вреда, за исключением случаев, установленных законом.

Обстоятельства причинения вреда могут быть различны:

- действие источника повышенной опасности;
- нарушение правил техники безопасности (при отсутствии конкретного причинителя вреда, чьи непосредственные действия повлекли вред);
- участие в ликвидации последствий ЧС (в данном случае исполнение обязанностей службы является определяющим для решения вопроса о возмещении вреда).

Если вред причинен вследствие ненадлежащего контроля со стороны должностных лиц органов, организаций, формирований, подразделений, учреждений МЧС России за поддержанием внутреннего порядка, то ответственность МЧС России не должна исключаться. Это может быть установлено только в судебном порядке.

Говоря об ответственности МЧС России как юридического лица при возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью сотрудника, нельзя не акцентировать внимание на том, что в целях уменьшения случаев причинения вреда, и как следствия длительных судебных разбирательств, необходимо, прежде всего, принять ряд мер на законодательном уровне, которые способствовали минимизации подобных ситуаций. Прежде всего, кажется целесообразным повысить технический уровень оснащения сотрудников МЧС России путём выделения дополнительных дотаций. Также необходимо выделять достаточное количество средств на обучение специалистов, прохождение ими курсов подготовки повышения квалификации. Ведь принимая участие в спасательных операциях, операциях по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, тушении пожаров сотрудник рискует жизнью и здоровьем, и уменьшить риск возникновения негативных последствий возможно и в том числе путём технического оснащения сотрудника МЧС России на высоком технологическом уровне. Конечно, МЧС России проводит активную работу в данном направлении, учитываются научные и технологические открытия в данной области, но, всё же, анализируя данные статистики, приходишь к выводу, что принимаются не достаточные меры. Дополнительные дотации, наращивание процесса обмена передовым мировым опытом в области организации спасательных и иных неотложных работ, а также улучшение социальной поддержки, гарантий, обеспечение и защита сотрудников МЧС России могли бы помочь в решении сложившейся ситуации. Хорошо экипированный и грамотно обученный специалист мог бы выполнять свои служебные обязанности на высоком профессиональном уровне, тем самым были бы минимизированы потери, как для самих сотрудников, так и для МЧС России.

Таким образом, можно сделать вывод, что только при правильном теоретическом и практическом понимании гражданско-правовой ответственности за причиненный вред, можно говорить о полном, комплексном и всестороннем возмещении вреда сотрудникам МЧС России, как лицам, обладающим особым правовым статусом. Государство выступает гарантом защиты прав своих граждан и должно обеспечивать на законодательном уровне

восстановление нарушенных прав, то есть, применять санкции имущественного характера и тем самым стимулировать нормальные правовые и экономические взаимоотношения участников гражданского оборота. Но в отношении данной категории лиц важны не только действия по восстановлению и компенсации уже нарушенных прав, но и превентивная деятельность, выраженная в комплексе мер по обучению, подготовке, дополнительному социальному и материальному обеспечению сотрудников МЧС. Только комплексный подход в виде мер по всестороннему восстановлению и возмещению нарушенных прав и мер по предотвращению ситуаций, связанных с возмещением вреда, могли бы улучшить условия деятельности сотрудников МЧС России, гарантировать и защитить их права, жизнь и здоровье.

Литература

1. Результаты и основные направления деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в период 2007–2009 гг. / Финансово-экономический департамент: доклад. – 2006. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/mchs/activities/ID=4090>
2. Федеральный закон от 22.08.1995 № 151 «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3503.
3. Алексеев С. С. Проблемы теории права. – М., 1972. – Т.1. – С. 371.
4. Тархов А. В. Ответственность по советскому гражданскому праву. – Саратов, 1973. – С. 8–11.
5. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – С. 83.
6. Лейст Э. О. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. – С. 82–90.
7. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. – М., 2000. – С. 312.
8. Цветков С. Б. Гражданская ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: дис. ... канд. юр. наук. – Волгоград, 1998. – С. 19.
9. Гражданское право: учебник // под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. – М.: ТЕИС, 1996. – Ч. 1. – С. 480–481.
10. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Общие положения. Книга первая. – М.: Статут, 2002.
11. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 137.
12. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». – М., 2003. – С. 45–56.
13. Положение «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868). [Электронный ресурс]. URL: www.mchs.gov.ru/mchs/law/SECTIONID=267
14. В. М. Калинин. За права военнослужащих: комментарий законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью военнослужащих: Изд-во РОД, 2004. – С. 101–150.
15. В. М. Калинин. Жизнь и здоровье военнослужащих – под охрану закона // Право в вооруженных силах. – М., 2001. – № 4. – С. 15–20.