

---

---

# ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ СОБСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

**А.Р. Романов, кандидат исторических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследованы нормы Российского законодательства, регулирующие ответственность граждан и должностных лиц за совершение правонарушений в условиях чрезвычайных ситуаций. Выявлены обстоятельства, снижающие эффективность воздействия предусмотренных законодательством штрафных санкций на правонарушителей, также неадекватность указанных санкций размеру причиняемого правонарушителями имущественного ущерба.

*Ключевые слова:* чрезвычайные ситуации, имущественная ответственность, граждане, должностные лица

## TOPICAL ISSUES OF PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS OF CITIZENS AND ORGANIZATIONS IN EMERGENCY SITUATIONS

A.R. Romanov.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article investigated the norms of the Russian legislation regulating the responsibility of citizens and officials for committing crimes in emergencies. Identified circumstances that reduce the impact envisaged by the legislation of penalties on offenders, the inadequacy of these sanctions size caused by offenders of property damage.

*Keywords:* emergency, property accountability, citizens, officials

В ряду неотъемлемых прав человека, признанных ныне действующей Конституцией Российской Федерации, право собственности граждан и организаций (право частной собственности) занимает вполне подобающее ему место – оно является одной из основ конституционного строя России (ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации) [1]. Излишне говорить о том, что конституционное закрепление этого права является необходимой предпосылкой функционирования рыночной экономики, а для значительной части граждан – гарантом их материального благополучия.

На основе конституционных правоположений, в том числе норм ст.ст. 34–36 Конституции Российской Федерации, сложилась система законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, призванных обеспечить эффективное правовое регулирование имущественных отношений, предоставить гражданам и их объединениям, как коммерческим, так и некоммерческим, надёжную защиту права собственности от противоправных посягательств как со стороны частных лиц, так и со стороны государственных и муниципальных образований.

Особую остроту проблема защиты собственности приобретает в условиях чрезвычайных ситуаций (ЧС), вызываемых катастрофами как природного, так и техногенного характера. Только за первые три месяца 2014 г. в нашей стране произошло 48 техногенных и 8 природных катастроф. В техногенных катастрофах погибли 126 человек, а число пострадавших во всех катастрофах составило 917 человек. Среднегодовой ущерб только от наводнений составляет около 40 млрд руб. Но вот наводнение весны 2014 г. на Дальнем Востоке принесло убытков на 527 млрд руб. [2]. В связи с данными обстоятельствами вопрос о том, кто должен возмещать ущерб пострадавшим, приобретает особую остроту.

Одной из основ конституционного строя России является обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Это конституционное правоположение составляет правовую основу законодательства Российской Федерации о ЧС и обсуждению не подлежит. Вопрос в другом – все ли расходы по ликвидации последствий катастроф должны оплачиваться из бюджетов публично-правовых образований, формируемых в основном за счёт налоговых поступлений, и где пределы персональной ответственности лиц, так или иначе виновных в наступивших негативных последствиях?

Цель статьи – дать краткий обзор важнейших актов законодательства в области правового регулирования действий по защите собственности не только органов публичной власти, но и граждан и их объединений в условиях ЧС, а также предложить меры по повышению имущественной ответственности физических и должностных лиц, виновных в непринятии мер по предотвращению или минимизации имущественных потерь, наступающих в результате ЧС.

Важнейшим законодательным актом в аспекте данной темы является Федеральный Закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 21 июля 2014 г.) (ФЗ РФ № 68-ФЗ) [3]. Легальное определение понятия «чрезвычайная ситуация» закреплено в ст. 1 ФЗ РФ № 68-ФЗ: «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».

Цели ФЗ РФ № 68-ФЗ определены ст. 3:

- предупреждение возникновения и развития ЧС;
- снижение размеров ущерба и потерь от ЧС;
- ликвидация ЧС;
- разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от ЧС между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

В соответствии с указанными целями ФЗ РФ № 68-ФЗ предусмотрено создание Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (ст. 4). Среди основных задач, стоящих перед этой системой, одной из важнейших является подготовка населения к действиям при ЧС. Не менее важной задачей является и обеспечение гласности и информированности населения при угрозе наступления ЧС, а также в ходе её ликвидации (ст. 6 ФЗ РФ № 68-ФЗ).

В соответствии со ст. 7 ФЗ РФ № 68-ФЗ действия органов МЧС России, органов исполнительной власти субъектов Федерации, муниципальных органов должны определяться принципом необходимой достаточности и максимально возможного использования сил и средств, что также должно обеспечить минимизацию потерь в условиях ЧС и при их ликвидации.

Глава 2 ФЗ РФ № 68-ФЗ устанавливает полномочия органов государственной и муниципальной власти в области защиты населения при наступлении ЧС. Среди них

создание специальных фондов материальных и денежных средств для оказания помощи пострадавшим от катастроф.

На минимизацию потерь от различного рода катастроф должны быть направлены действия не только органов публичной власти, но и частных организаций и общественных объединений граждан (ст.ст. 14, 15 ФЗ РФ № 68-ФЗ). Статья 16 ФЗ РФ № 68-ФЗ предусматривает возможность привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований для ликвидации ЧС, что также служит делу защиты имущества граждан и организаций от негативных последствий ЧС.

ФЗ РФ № 68-ФЗ предусмотрены не только права, но и обязанности граждан по защите их собственных имущественных интересов:

- соблюдать законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от ЧС;

- соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению ЧС; – изучать основные способы защиты населения и территорий от ЧС, приемы оказания первой помощи пострадавшим, правила охраны жизни людей на водных объектах, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, постоянно совершенствовать свои знания и практические навыки в указанной области

- выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении ЧС;

- при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Финансовое и материальное обеспечение мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий ЧС возложено, в основном, на органы публичной власти в виде их расходного обязательства (ст.ст. 22–25 ФЗ РФ № 68-ФЗ).

Государственная экспертиза, надзор и контроль в области защиты населения и территорий от ЧС нормами ст.ст. 26, 27 ФЗ РФ № 68-ФЗ возложены на органы государственной власти (федеральные и субъектов федерации).

За неисполнение и ненадлежащее исполнение предписаний ФЗ РФ № 68-ФЗ ст. 28 предусматривает возможность применения дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в зависимости от вида и тяжести правонарушения. Те же санкции предусмотрены ст.ст. 17, 35 Федерального закона Российской Федерации от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [4].

Основанием наступления дисциплинарной ответственности работника в виде увольнения с работы может стать установленное комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушением работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий (пп. д. п. 6) ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации) [5].

Основанием наступления дисциплинарной ответственности гражданского служащего в виде увольнения с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя может стать однократное грубое нарушение гражданским служащим его должностных обязанностей, предусмотренное пп. д. п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 2 апреля 2014 г.) [6].

Применение административной ответственности в виде штрафных санкций предусмотрено в случаях нарушения требований пожарной безопасности гражданами, должностными лицами и юридическими лицами (ст. 20.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) [7], нарушения требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ), невыполнения требований норм и правил

по предупреждению и ликвидации ЧС (ст. 20.6 КоАП РФ), невыполнения требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ).

Размер этих санкций определён законодателем без привязки к размеру реального ущерба, наступившего вследствие административного правонарушения. Он колеблется в пределах от 1 тыс. до 5 тыс. руб. для физических лиц, не превышает 50 тыс. руб. для должностных лиц и 1 млн руб. для юридических лиц. В данном случае вполне можно использовать возможности, предусмотренные ч. 3 ст. 3.5. КоАП РФ – «размер административного штрафа, исчисляемого, исходя из стоимости предмета административного правонарушения, ... не может превышать трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения», – и определять размер штрафной санкции, в размере кратном причинённому ущербу.

Наступление уголовной ответственности за действия граждан и должностных лиц государственных и негосударственных организаций, приведших к наступлению ЧС, предусмотрено ст. 28. Она наступает по основаниям, установленным ст. 236–238 УК РФ в случаях нарушения санитарно-эпидемиологических правил, сокрытия информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей, производства, хранения, перевозки либо сбыта товаров и продукции, выполнения работ или оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности [8]. Штрафные санкции, предусмотренные этими статьями, колеблются в пределах от 80 тыс. до 500 тыс. руб. Глава 26 Уголовного кодекса УК РФ (Экологические преступления), устанавливая уголовную ответственность в виде штрафных санкций за экологические преступления, которые часто становятся причиной техногенных катастроф, также определяет размер штрафных санкций без привязки к размеру реального ущерба, причинённого преступными действиями.

По мнению авторов, штрафные санкции, предусмотренные КоАП РФ и УК РФ, далеко не всегда могут возместить ущерб, причинённый действиями указанных лиц. Увольнение с работы может предотвратить повторные действия правонарушителей, но никак не способствует ослаблению нагрузки на государственные и муниципальные бюджеты, из которых и финансируется ликвидация последствий ЧС, в том числе, выплата единовременных пособий пострадавшим. Размер этих пособий также не всегда возмещает ущерб, причинённый теми или иными катастрофами.

Полное возмещение вреда установлено ст.ст. 12, ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [9], но это мера праввосстановительная, применяемая в рамках гражданско-правовых отношений. Не каждый из потерпевших в результате тех или иных катастроф в состоянии ею воспользоваться. В результате, возмещение ущерба происходит из бюджетов соответствующих уровней, то есть за счёт налогоплательщиков, на которых таким образом возлагается обязанность нести имущественную ответственность за ошибки и просчёты проектировщиков, строителей и эксплуатационников, лежащие в основе техногенных катастроф.

Что касается катастроф природного характера, особенно тех, которые имеют регулярный характер, например, наводнения, то и здесь принятие надлежащих мер по уменьшению их негативных последствий существенно увеличивает цену восстановительных работ, которые финансируются из государственных или муниципальных бюджетов.

Таким образом, имущественная ответственность физических и должностных лиц, предусмотренная за административные правонарушения или уголовные преступления в условиях ЧС в виде штрафных санкций, представляется не адекватной реальному ущербу, причиняемому указанными лицами. Она не выполняет, во-первых, основную функцию – предупреждение правонарушений подобного рода и, во-вторых, данные санкции практически не восполняют затраты бюджетов публичных образований на восстановительные работы. Это, по мнению авторов, означает подмену персональной ответственности за совершённые правонарушения круговой порукой, поскольку расплачиваться приходится всем налогоплательщикам, в том числе и пострадавшим

от последствий ЧС, неоправданно обременяет бюджеты государственных органов и муниципальных образований.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. 4 апр. № 31. Ст. 4398.

2. Экономика. 2014. 9 дек. URL: [www/http:ria.ru](http://ria.ru) (дата обращения: 20.09.2014).

3. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации № 68-ФЗ от 21 дек. 1994 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.

4. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. 28 авг. № 35. Ст. 3503.

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. 7 янв. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. (в ред. от 2 апр. 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. 2 авг. № 31. Ст. 3215.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. 7 янв. № 1. Ст. 1.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. 17 июня. № 25. Ст. 2954.

9. Гражданский кодекс Рос. Федерации № 51-ФЗ от 30 нояб. 1994 г. Часть первая. (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 5 дек. № 32. Ст. 3301.