

ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА: К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ

**Н.Ф. Звенигородская, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

На основании анализа законодательства и доктринальных источников обоснован вывод о том, что понятия «чрезвычайные обстоятельства» и «чрезвычайная ситуация» используются в различных отраслях права, являются близкими по существу, но их следует рассматривать как причины и следствие.

Ключевые слова: чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайная ситуация, завещание в чрезвычайных обстоятельствах

EMERGENCY, EMERGENCY CIRCUMSTANCES: TO QUESTION ABOUT CORRELATION OF CONCEPTS

N.F. Zvenigorodskaya. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Article on basis of analysis of the legislation and doctrinal sources the conclusion is that concept of «emergency circumstances» and «emergency situations» are used in various branches of law, are close in essence, but they should be seen as cause and effect.

Keywords: emergency circumstances, emergency situations, probate in emergency circumstances

Перед юридической наукой возникла весьма сложная как в правовом, так и в экономическом, социально-политическом и нравственном смысле проблема, связанная с определением понятий «чрезвычайное положение», «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайные обстоятельства», их соотношением и взаимосвязью, содержанием и правовой природой этих понятий, механизмом реализации законов, предусматривающих их и особенностями защиты прав личности, находящихся в чрезвычайном положении и в чрезвычайных обстоятельствах.

По мнению автора, анализ следует начать с Основного Закона государства – Конституции Российской Федерации [1], где в ст. 88 обозначено понятие «чрезвычайное положение». Так, Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Из смысла указанной конституционной нормы права следует, что далее нам следует обратиться к отсылаемому нас Конституцией Российской Федерации Федеральному конституционному закону. Он в системе правовых источников конституционного права по своей юридической силе в иерархии нормативно-правовых актов занимает после Конституции Российской Федерации следующее место. Заметим, что законодатель в ст. 88 еще не называет обстоятельства, при которых вводится чрезвычайное положение, чрезвычайными. Это будет конкретизировано в других правовых источниках. А пока автор можем сделать лишь вывод о том, что согласно закону философии эти два понятия «обстоятельства» и «положение» соотносятся соответственно как причина и следствие, то есть обстоятельства

порождают положение. Кроме того, введение чрезвычайного положения защищает публичный интерес, то есть интерес общества и государства в целом.

Обратимся к Федеральному конституционному закону Российской Федерации от 30 мая 2001

г. № 3-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О чрезвычайном положении» (ФКЗ РФ № 3-ФКЗ) [2]. В нем законодатель в ст. 1 определяет чрезвычайное положение как вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Российский законодатель закрепляет, что введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Тем самым применением этой исключительной меры, находящейся в компетенции главы государства нам всем гарантируется не только безопасность, но и обеспечивается защита конституционного строя. Поэтому столь важно с целью обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и организаций на законодательном уровне закрепить взаимосвязанные с понятием «чрезвычайное положение» понятия «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайные обстоятельства».

Целями введения чрезвычайного положения, как указывается в ст. 2 ФКЗ РФ № 3-ФКЗ являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Назвав вторую главу ФКЗ РФ № 3-ФКЗ «Обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения» законодатель устанавливает, что чрезвычайное положение вводится лишь при наличии двух видов обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К первой группе таких обстоятельств относятся: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вторую группу обстоятельств, при которых вводится чрезвычайное положение, составляют чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Автор считает необходимым констатировать, что здесь не определяется понятие «чрезвычайные ситуации» (ЧС), тем более не указывается на понятие «чрезвычайные

обстоятельства». Здесь лишь приводится перечислительный ряд чрезвычайных ситуаций (ЧС), указывается на их характер, причинно-следственную связь их с авариями, опасными природными явлениями, катастрофами и т.д., а также последствия этих ЧС. При этом соотношение ЧС и «обстоятельств, при которых вводится чрезвычайное положение» следует нам определить, опять же используя в нашем научном исследовании закон философии, как общее и частное. Так, общим будет понятие «обстоятельства, при которых вводится чрезвычайное положение», а частным по отношению к нему, а значит, более узким по содержанию понятие «чрезвычайные ситуации».

Отметим, что пока анализ автора поводится в сфере конституционного права. Однако, свою задачу указанные нормативные акты выполнили, а последующие задачи оставили на разрешение в других правовых источниках.

Нам известно, что в Российской Федерации отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы (организации) и населения в области защиты населения и территорий от ЧС регулируются специальным Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 2 мая 2015 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ РФ 68-РФ) [3]. ФЗ РФ 68-РФ определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Законодатель для удобства правоприменения и с целью нормативной экономии применяет общие понятия, например, понятие «население» для обозначения защищаемых субъектов, понятие «территория», обозначив им все земельное, водное, воздушное пространство в пределах Российской Федерации или его часть, объекты производственного и социального назначения, а также окружающую среду, и наконец, назвал общим понятием «чрезвычайные ситуации» ЧС двух видов: природного и техногенного характера.

Определяя основные понятия в ст. 1 ФЗ РФ 68-РФ законодатель понимает под ЧС обстановку

на определенной территории, сложившуюся 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.

Приведенное понятие ЧС явилось результатом доработки и научного осмысления, проверенного практикой правоприменения. Автором оно предложено в действующей редакции Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ. Анализ данного понятия дает автору основание утверждать, что двадцатилетний стаж успешной деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) позволил на основании приобретенного в ходе практического опыта

по предупреждению ЧС и ликвидации последствий ЧС внести необходимые коррективы в понятие «чрезвычайная ситуация», выделив его сущностные черты, указав на причины и следствия и наполнив его более четким содержанием. Результат этой законотворческой работы, автору представляется, следует оценить как положительное явление не только в законотворчестве, но и достижения самого МЧС России, а также научного сообщества.

Учитывая цели, для которых дано определение понятия «чрезвычайная ситуация», вполне можно согласиться с сущностным, конституирующим его признаком, что ЧС – это обстановка на определенной территории. А уже перечислительный ряд (аварии, природные явления, катастрофы и т.д.) в приведенном понятии определяет причины, по которым возникла ЧС. Поэтому автор также может заключить, что ЧС является следствием причин, перечень которых по объективным причинам не может носить исчерпывающего характера.

Следующим естественным этапом настоящего научного исследования будет обращение к гражданскому праву. В современном российском наследственном правопорядке с принятием части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации [4] (ГК РФ) (вступила в силу с 1 марта 2002 г.) появился новый вид завещания – завещание в чрезвычайных обстоятельствах (ст. 1129 «Завещание в чрезвычайных обстоятельствах»).

Так, гражданин, который находится в положении, явно угрожающем его жизни, и в силу сложившихся чрезвычайных обстоятельств лишен возможности совершить завещание в соответствии с правилами ст.ст. 1124–1128 ГК РФ, может изложить последнюю волю в отношении своего имущества в простой письменной форме.

Изложение гражданином последней воли в простой письменной форме признается его завещанием, если завещатель в присутствии двух свидетелей собственноручно написал и подписал документ, из содержания которого следует, что он представляет собой завещание.

Как указывается в п. 2 ст. 1129 ГК РФ завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах, утрачивает силу, если завещатель в течение месяца после прекращения этих обстоятельств не воспользуется возможностью совершить завещание в какой-либо иной форме, предусмотренной ст.ст. 1124–1128 ГК РФ.

Завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах в соответствии со ст.1129 ГК РФ, подлежит исполнению только при условии подтверждения судом по требованию заинтересованных лиц факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах. Указанное требование должно быть заявлено до истечения срока, установленного для принятия наследства.

Анализ приведенных норм права позволяет отметить, что такое завещание совершается при наличии одновременно двух условий: 1) нахождение завещателя в угрожающем для его жизни положении; 2) отсутствие у него в силу чрезвычайных обстоятельств возможности совершить «правильное» завещание, то есть по правилам, установленным Законом. Поэтому такое завещание и рассматривается как исключение из общего правила.

Далее, императивно установлено: изложение гражданином последней воли в простой письменной форме признается его завещанием, если завещатель в присутствии двух свидетелей собственноручно написал и подписал документ, из содержания которого следует, что он представляет собой завещание. Законодатель в п.п. 2 п.1 ст.1129 ГК РФ не указывает на подписи свидетелей в завещании в чрезвычайных обстоятельствах в отличие от закрытого завещания, где подписи свидетелей на заклеенном конверте, в котором оно находится, обязательны. Поэтому автор не имеет оснований считать, что «написанный и подписанный завещателем документ должен быть скреплен также и их подписями» [5]. Вместе с тем, если бы завещатель смог указать фамилии свидетелей, присутствовавших при совершении им завещания в чрезвычайных обстоятельствах, это бы намного упростило судебную процедуру доказывания. Но такое пожелание мы лишь вправе высказать завещателю,

но, ни в коем случае, не вправе из-за отсутствия в нем подписей свидетелей считать такое завещание недействительным.

Как видим, в настоящее время допустимо совершение в чрезвычайных обстоятельствах завещания в простой письменной форме, что до вступления в силу части третьей ГК РФ, то есть до 1 марта 2002 г., законодательством не допускалось.

В этой связи обращает на себя внимание и другая новелла наследственного права – появление

в наследственных завещательных процедурах фигуры свидетеля, столь характерной для процессуального права, как уголовного, так и гражданского, но не допускаемой до недавнего времени в российский наследственный правопорядок.

Рецепируя римское частное право, зарубежные законодатели в развитии своего наследственного права пошли дальше российского законодателя и значительно ранее предусмотрели не только возможность совершить в чрезвычайных обстоятельствах завещание, но и даже допустили его устную форму, чего российский законодатель вообще в отношении завещания до сих пор не позволил. Из истории российского права известно, что устные («словесные») завещания законодателем были прямо запрещены (ст. 1023 Свода Законов Российской Империи). Хотя в современной правовой науке высказывались мнения в поддержку допущения наряду с письменной формой завещания в чрезвычайных обстоятельствах также и устной формы, однако такая позиция уязвима, поскольку открывает простор для произвола и нарушения прав граждан. В этой связи у российского законодателя она не нашла поддержки, он остался верен традиции, что считаем небезосновательным и правильным.

Немецкий законодатель в Германском гражданском уложении (ГГУ) предусмотрел, что лицо, пребывающее в местности, с которой приостановлена связь по причине эпидемии или вследствие иных исключительных обстоятельств, или находящееся в плавании на немецком судне, может составить завещание в устной форме в присутствии трех свидетелей. А в Англии военнослужащие, пребывающие на военной службе, и моряки в плавании вправе совершать устные завещания в присутствии свидетелей (ст. 11 Английского Закона 1837 г.) [6].

Положительный исторический и современный зарубежный опыт был учтен, и в российском законотворчестве появились новый вид завещания (ст. 1129 ГК РФ – завещание в чрезвычайных обстоятельствах), новая фигура в завещательных процедурах – свидетель и новый порядок – назовем его по аналогии с семейным правом, в котором есть «санация» брака, «санацией», то есть оздоровлением завещания. Так, согласно Закону, такое завещание утрачивает силу, если завещатель в течение месяца после прекращения этих обстоятельств не воспользуется возможностью совершить завещание в какой-либо иной форме, предусмотренной ГК РФ. А это значит, по общему правилу – в квалифицированной письменной форме, то есть с удостоверением завещания нотариально (п. 1 ст.ст. 1124, 1125 ГК РФ). Возможно также совершение завещателем закрытого завещания (ст. 1126 ГК РФ), что также следует отнести к новеллам российского наследственного права. Кроме того, уже известные правоприменителю в России завещания, приравняемые к нотариально удостоверенным завещаниям, например, граждан, находящихся на излечении в больницах, госпиталях, военнослужащих, граждан, находящихся в местах лишения свободы и т. д. (ст. 1127 ГК РФ). И, наконец, согласно сложившейся традиции и широко применяемые на практике завещательные распоряжения на денежные средства в банках (ст. 1128 ГК РФ). Но это сценарий развития событий по благоприятному варианту, когда завещатель выжил.

А как следует поступить, если завещатель в силу жизненных обстоятельств не смог воспользоваться этой предоставленной возможностью и умер? Законодатель дает ответ на этот вопрос, устанавливая, что завещание, совершенное в чрезвычайных обстоятельствах подлежит исполнению только при условии подтверждения судом по требованию заинтересованных лиц факта совершения завещания

в чрезвычайных обстоятельствах, причем такое требование должно быть заявлено до истечения срока, установленного для принятия наследства. А, как известно, согласно общего правила, он составляет шесть месяцев со дня открытия наследства (п. 1 ст. 1154 ГК РФ).

Поэтому в удовлетворении иска о восстановлении срока для признания наследства, признании факта совершения завещания в чрезвычайных обстоятельствах, признании права собственности на долю жилого дома в порядке наследования по завещанию суд отказывает правомерно, т.к. доказательство уважительности причин необращения истребования в суд в течение срока, установленного для признания наследства, суду не представлено, а судом установлено, что наследодатель не находится в положении, но угрожающем его жизни, и не лишен был возможности совершить завещание в соответствии с правилами ГК РФ [7].

Необходимо определиться, что следует понимать в гражданском праве, а именно в его подотрасли – праве наследственном под чрезвычайными обстоятельствами, в которых совершается завещание. Гражданский закон – ГК РФ определения понятия «чрезвычайных обстоятельств» не содержит. Однако в порядке аналогии Закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ) обратимся к п.п. 3 п. 1 ст. 887 ГК РФ, где законодатель в договоре хранения путем перечислительного ряда все же дает перечень возможных чрезвычайных обстоятельств, при которых допускается передача вещи на хранение при свидетелях. К чрезвычайным обстоятельствам он относит, прежде всего, пожар, стихийное бедствие, внезапную болезнь, угрозу нападения. Указанный перечень законодатель оставляет открытым, что дает определенный простор правоприменителю. Но и этот простор все же имеет свои границы. Свобода, что называется, не безгранична. В праве известно близкое по смыслу понятие ЧС, обстоятельств, носящих чрезвычайный характер. Закономерно возникает вопрос об их тождестве. Для полноты представления об интересующем нас понятии чрезвычайного обстоятельства применительно к гражданскому праву автор посчитал полезным и даже необходимым обращение к понятию ЧС, данном в Федеральном законе Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Расширение исследования автора коснулось и Земельного кодекса Российской Федерации,

в ст. 51 которого предусмотрено, что в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника [8].

Таким образом, сравнительный анализ указанных норм права о ЧС, чрезвычайных обстоятельствах позволяет утверждать о взаимосвязи этих понятий, определенной их близости и определенном несовпадении их объемов. Роднит ЧС с чрезвычайными обстоятельствами их опасность для человека, нарушение условий его жизнедеятельности, но это, по мнению автора, указывает на их чрезвычайность, которая их и сближает. Отметим здесь, что признак чрезвычайности сближает также понятия чрезвычайных обстоятельств с форс-мажорными обстоятельствами, то есть обстоятельствами непреодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК РФ), а отличие здесь следует проводить по признаку непредотвратимости, присутствующему в форс-мажорных обстоятельствах (но это – тема уже другого исследования). Далее, различия чрезвычайных обстоятельств и ЧС, на взгляд автора, в том, что чрезвычайное обстоятельство применимо к отдельно взятой человеческой личности, которая

и оказывается в нем, то есть в обстоятельстве, например, в пожаре, во внезапной болезни, и это указывает лишь на причину. Поэтому совершенно правильно отмечает Ю.К.Толстой, что «речь идет

о совершении завещания не «при», а «в» чрезвычайных обстоятельствах. Иными словами, гражданин должен находиться не на периферии указанных обстоятельств, а, что называется, в их эпицентре» [5].

ЧС характеризует последствия этого обстоятельства – причины для более широкого круга

лиц, иными словами здесь имеем дело с причиной – пожаром и следствием его – ситуацией на определенной территории. В гражданском законодательстве пожар и стихийное бедствие названы разными обстоятельствами, а в специальном законодательстве пожар как обстоятельство – причина ЧС вообще не обозначен и, как представляется автору, поглощается понятием стихийного или иного бедствия. Считаем, таким образом, что оснований отождествлять понятия чрезвычайные обстоятельства, обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, и чрезвычайная ситуация нет. Но понятие чрезвычайная ситуация и обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, позволяют расширить наши представления о перечне чрезвычайных обстоятельств. При этом перед правовой наукой стоит задача провести дальнейшие сравнительные исследования, привлечь для сравнения понятие «форс-мажора» с целью углубить познания по исследуемым понятиям и дать правоприменительной практике более четкие ориентиры.

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 авг. № 31. Ст. 4398.
2. О чрезвычайном положении: Федер. конституц. закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. 4 июня. № 23. Ст. 2277.
3. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 2 мая 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.
4. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть третья) от 26 нояб. 2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. 3 дек. № 49. Ст. 4552.
5. Гражданское право: учеб. В 3-х т. Т. 3. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Изд-во Проспект, 2004. С. 689.
6. Гражданское и торговое право капиталистических государств / отв.ред. Е.А.Васильев. М., 1993.
7. Кассационное определение Белгородского областного суда от 1 дек. 2011 г. по делу № 33-4394. Справ.-правов. система «Консультант Плюс».
8. Земельный кодекс Рос. Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 апр. 2015 г.) // Рос. газ. 2001. 30 окт. № 211–212.