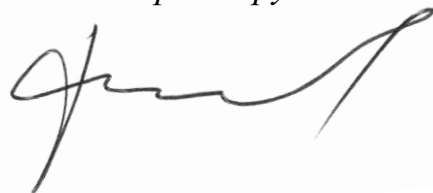


На правах рукописи



Фролов Алексей Иннокентьевич

Чрезвычайная ситуация: цивилистический аспект

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Томск – 2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет», на кафедре гражданского права.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мананкова Раиса Петровна

Официальные оппоненты:

Михеева Лидия Юрьевна, доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации», заместитель председателя Совета

Суровцова Марина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Томский экономико-юридический институт», кафедра гражданского права и процесса, заведующая кафедрой

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Защита состоится «29» октября 2013 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.267.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет», по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36 (корпус № 4, ауд. 111).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета.

Автореферат разослан «___» сентября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



Елисеев
Сергей Александрович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Чрезвычайные ситуации (далее – ЧС) оказывают самое негативное воздействие на жизнь и деятельность, выводя их из плоскости нормального развития, причиняя колоссальный вред имущественным и неимущественным правам и интересам граждан, организаций, публично-правовых образований. Годовой экономический ущерб от ЧС составляет 1,5-2 % ВВП (до 900 млрд. рублей)¹.

При ЧС затрагиваются права и охраняемые законом интересы участников вещных правоотношений в связи с повреждением (уничтожением) объектов вещных прав, дестабилизируется гражданский оборот, становится невозможным исполнение обязательств или таковое становится чрезвычайно обременительным.

Насколько существенен вред, причиняемый при ЧС, настолько же велика ценность государственно-правовых институтов, призванных регулировать складывающиеся имущественные гражданские отношения, вызванные ЧС. Однако состояние действующего законодательства не соответствует степени значимости проблемы.

При ЧС гражданские отношения подлежат регулированию нормами о непреодолимой силе, прекращении обязательств невозможностью исполнения, расторжении (изменении) договора в связи с существенным изменением обстоятельств и другими нормами гражданского права. Однако в настоящее время механизм правового регулирования отношений, складывающихся при ЧС, не отвечает потребностям времени. Несовершенство упомянутых норм препятствует эффективному регулированию возникающих при ЧС отношений и нуждаются в научно обоснованной корректировке.

Задачи ликвидации последствий ЧС, нормализации гражданского оборота, приведения имущественной сферы пострадавших в первоначальное положение обуславливают необходимость несения существенных расходов. По действующему законодательству бремя несения рисков и ответственности при возмещении вреда, причиненного при ЧС, при ликвидации последствий ЧС распределяется неэффективно и несправедливо, что может обуславливать

¹ О федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 июля 2011 г. № 555 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (2). Ст. 4633.

негативную социальную реакцию. В частности, затраты на оказание государственной помощи пострадавшим при аварии на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 году, при крушении теплохода «Булгария» в 2011 году и многих других, а также расходы на ликвидацию последствий указанных ЧС не могут быть отнесены на ее виновников в силу несовершенства законодательства. В иных случаях, например, при наводнении в Крымском районе в 2012 году, тяжесть последствий которого обусловлена, в числе прочих, ненадлежащим исполнением своих обязанностей представителями власти, и подобных ЧС вред соответствующими публично-правовыми образованиями возмещается не в полном объеме.

Частота и разрушительные последствия современных ЧС обуславливают необходимость глубокого исследования гражданско-правовых последствий ЧС, проведения анализа действующих правовых институтов на предмет пригодности к регулированию соответствующих гражданских отношений. Тщательный анализ ЧС (ее источников) как юридических фактов, влекущих гражданско-правовые последствия, в отечественной науке гражданского права не проводился. Познание сущности ЧС как явлений, способных порождать те или иные гражданско-правовые последствия, немыслимо без исследования правовой природы ЧС (ее источников) как юридических фактов и определения их места в системе юридических фактов.

Отсутствие должного внимания науки к гражданско-правовой проблематике ЧС, а также несовершенство правового регулирования не могли не отразиться негативным образом на состоянии практики применения действующих институтов правового регулирования отношений, складывающихся при ЧС: в судебной и административной практике допускаются ошибки, необходимого единообразия в понимании и толковании норм не достигнуто. Ввиду неразработанности или несовершенства категорий и понятий о ЧС и ее гражданско-правовых последствиях в науке, несовершенства правового регулирования и состояния практики применения соответствующих норм права, уровень познания практикующих юристов в рассматриваемой сфере находится на низком уровне.

Неразработанность исследуемого понятия в гражданском праве, а также отсутствие легального определения его понятия в отечественном гражданском законодательстве вовсе не свидетельствует о чужеродности самого понятия ЧС

гражданскому праву. Для обозначения тех или иных чрезвычайных явлений в гражданском законодательстве используются различные многочисленные термины, например, «чрезвычайные обстоятельства», «стихийные бедствия», «заносы», «наводнения», «аварии», «эпидемии», «эпизоотии», «военные действия», «пожар», «ядерный взрыв», «радиация», «гражданская война», «народные волнения», «забастовки» и другие. Незрелость понятийного аппарата, многообразие применяемых для обозначения ЧС терминов, препятствует выработке однозначных и ясно понимаемых правил поведения, решению проблем, связанных с регулированием общественных отношений при ЧС.

Степень разработанности темы исследования. Актуальность темы исследования связана также с отсутствием специальных цивилистических исследований, посвященных ЧС в гражданском праве. Лишь отдельные аспекты ЧС являлись предметом исследований в трудах цивилистов, в частности в произведениях Е.Н. Афанасьевой, В.Б. Гольцова, Е.С. Каплуновой, С.В. Тычинина. Так, диссертации Е.Н. Афанасьевой, Е.С. Каплуновой посвящены реквизиции и непреодолимой силе – одним из многочисленных правовых институтов, в которых проявляется проблематика ЧС в гражданском праве. В диссертации В.Б. Гольцова исследуются частноправовые отношения в деятельности подразделений Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС России. В диссертации С.В. Тычинина, с момента защиты которой прошло более 17 лет, основное внимание уделено вопросам возмещения вреда при ЧС и способам защиты прав граждан и организаций при ЧС. Не оспаривая ценности указанных исследований, все же следует сказать, что их целями и задачами не охватывались проведение комплексного исследования ЧС в гражданском праве, определение ее правовой природы и места в механизме гражданско-правового регулирования, анализ гражданско-правовых последствий ЧС и т.д.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен ее актуальностью и недостаточной степенью ее научной разработанности.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является определение правовой природы ЧС, места ЧС в механизме гражданско-правового регулирования отношений, складывающихся при ЧС, а также выявление недостатков правового регулирования и разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены задачи, основными из которых являются следующие:

- исследование истории развития понятия ЧС, выяснение истоков чрезвычайного законодательства, анализ текстов памятников права древности в целях определения правовых норм, действующих в ЧС, рассмотрение основных этапов развития чрезвычайного законодательства;

- соотношение понятия ЧС с понятием непреодолимой силы в историческом аспекте;

- определение понятия ЧС;

- соотношение ЧС со смежными понятиями;

- рассмотрение ЧС и ее источников как юридических фактов и определение их места в классификации юридических фактов;

- проведение тщательного анализа ЧС как обстоятельства непреодолимой силы, определение понятия непреодолимой силы на основе квалифицирующих признаков и с учетом целей закрепления в законодательстве института непреодолимой силы, соотношение понятий ЧС и непреодолимой силы;

- исследование невозможности исполнения как основания прекращения обязательства, выяснение правовой связи между ЧС и невозможностью исполнения обязательства;

- глубокий анализ существенного изменения обстоятельств как основания расторжения (изменения) договора, исследование ЧС в качестве основания для расторжения (изменения) договора в связи с существенным изменением обстоятельств;

- выявление возможных гражданско-правовых последствий ЧС и их краткий анализ;

- соотношение ЧС с иными терминами, обозначающими понятия тех или иных чрезвычайных обстоятельств;

- исследование основных теоретических вопросов проблематики восстановления имущественной сферы пострадавших при ЧС.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом исследования являются гражданско-правовые отношения, а также административно-правовые отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся при ЧС. Предметом исследования является совокупность норм гражданского, а также конституционного, административного права и норм иных отраслей права, направленных на регламентацию имущественных и

неимущественных отношений при ЧС. В предмет исследования входит также практика применения указанных выше норм, а также научные исследования по вопросам, имеющим непосредственное отношение к теме настоящего исследования.

Методологической основой диссертационного исследования является диалектический метод научного познания. В диссертации использовались общие и частные методы научного познания, в том числе анализ и синтез, индукция и дедукция, лингвистический, системный, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, формально-юридический, метод правового моделирования и др.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных учёных в области теории и истории права, гражданского права, административного права и неправовых наук. В работе использованы труды дореволюционных цивилистов (К.Н. Анненкова, С.А. Беляцкина, Я.А. Канторовича, Д.И. Мейера, Э.Э. Пирвица, К.И. Победоносцева, В.И. Синайского, И.М. Тютрюмова, Г.Ф. Шершеневича, Т.М. Яблочкова и др.), ученых советского и постсоветского периодов развития отечественного гражданского права (М.М. Агаркова, С.С. Алексеева, Б.С. Антимона, Е.Н. Афанасьевой, А.М. Беляковой, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, В.В. Витрянского, Д.М. Генкина, В.Б. Гольцова, В.П. Грибанова, О.В. Дмитриевой, О.Н. Захаровой, Т.И. Илларионовой, О.С. Иоффе, А.Ю. Кабалкина, Е.С. Каплуновой, Н.П. Коршуновой, О.А. Красавчикова, П.В. Крашенинникова, А.А. Лунца, Н.С. Малеина, Р.П. Мананковой, Л.Ю. Михеевой, А.Л. Назыкова, И.Б. Новицкого, В.А. Ойгензихта, П.Е. Орловского, А.А. Павлова, Е.А. Павлодского, В.В. Ровного, М.А. Рожковой, О.Н. Садикова, А.П. Сергеева, В.Т. Смирнова, А.А. Собчака, С.К. Соломина, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, В.А. Туманова, С.В. Тычинина, Е.А. Флейшиц, Р.О. Халфиной, Б.Л. Хаскельберга, И.В. Чайки, К.Е. Чистякова, А.С. Шевченко, Г.Н. Шевченко, Т.В. Шепель, М.Я. Шиминовой, К.Б. Ярошенко и др.), а также ряда зарубежных авторов (К. Цвайгерта, Х. Кётца, Б. Виндшейда и др.).

Нормативно-правовую базу диссертации составили Конституция РФ, международно-правовые акты, действующее отечественное и зарубежное законодательство, ранее действовавшее законодательство и иные нормативные правовые акты.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы статистического наблюдения по ЧС, справочная информация по ЧС, официальные разъяснения и отчеты органов государственной власти и местного самоуправления. Проведен анализ текстов более чем ста гражданско-правовых договоров, в которых нашли свое место положения, направленные на регламентирование имущественных последствий ЧС. Положения и выводы диссертационного исследования сформулированы с учетом практики надзорной деятельности органов прокуратуры, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и других органов государственного надзора (контроля). Была исследована многолетняя практика судов общей юрисдикции, арбитражных судов по вопросам применения анализируемых в диссертации правовых норм за весь период действия последних.

Научная новизна диссертации. Настоящая диссертация является комплексным специальным теоретическим исследованием гражданско-правовой проблематики ЧС. Разработана и предложена система понятий, отражающих многообразную сущность ЧС. Раскрыта правовая природа источников права, в которых нашли внешнее выражение нормы о ЧС, как элемента системы законодательства. Впервые определена правовая природа ЧС и ее источников как юридических фактов и показано их место в системе юридических фактов. Предложена авторская классификация гражданско-правовых последствий ЧС, раскрыта их сущность. Разработана система теоретических положений относительно способов восстановления имущественной сферы потерпевших при ЧС, а также отнесения расходов на оказание помощи пострадавшим и ликвидации последствий ЧС на ответственных лиц. Внесены предложения по совершенствованию действующего законодательства. Основополагающее значение при этом имеет предложенная автором идея введения в научный цивилистический оборот понятия ЧС. Автором предложены решения и для ряда частных проблем правовых институтов непреодолимой силы, невозможности исполнения обязательства, существенного изменения обстоятельств и других.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Предлагается следующее определение понятия ЧС: обстановка (состояние общественных отношений) в определенном пространстве (в том числе на суше, где проживают люди, а также в недрах, на воде, в воздухе и в

космосе), выразившаяся в значительном изменении условий жизнедеятельности физических и юридических лиц, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, иных стихийных бедствий, войны, военных действий, а также маневров или иных военных мероприятий, террористического акта, бунта, народного волнения, восстания, забастовки, иных социальных конфликтов, эпидемии, эпизоотии и других явлений, которые могут повлечь или повлекли за собой значительный имущественный и неимущественный вред.

2. ЧС является категорией, т.е. предельно широким понятием, которое должно быть универсальным и применимым в качестве межотраслевого доктринального понятия в частном и публичном праве, а также в неправовых науках для обозначения соответствующих явлений в целях унификации понятийного аппарата наук, совершенствования научной и практической деятельности.

3. Законодательство о ЧС представляет собой комплексную отрасль законодательства инкорпоративного типа, характеризующуюся предметной и функциональной связью составляющих его элементов, относительной самостоятельностью в системе законодательства, значительным объемом, важным социально-экономическим и политическим значением, а также отсутствием кодифицированного акта.

4. ЧС представляет собой бланкетный (неопределенный) юридический состав-состояние, образованный из различных юридических действий, событий, характеризующих обстановку (состояние общественных отношений). Источники природных и техногенных ЧС в системе юридических фактов являются юридическими событиями (абсолютными или относительными – для природных; относительными – для техногенных). Источниками ЧС социального характера выступают юридические действия, как правомерные (контртеррористические операции, забастовки и др.), так и неправоммерные (террористические акты, незаконные забастовки и др.).

5. Обосновывается необходимость изложения в п. 1 ст. 202, п. 3 ст. 401 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) легального определения понятия «непреодолимая сила» в следующей редакции: «Непреодолимая сила – ЧС природного, техногенного, социального или иного характера, не зависящая от деятельности должника, последствия которой в силу исключительности и мощи своего проявления непреодолимы при данных

условиях деятельности лицами, однотипными должнику по роду и условиям деятельности». Предлагается с неисполнением обязательства увязывать не источник ЧС (стихийное событие, катастрофу и т.д.), а именно ЧС (изменившуюся обстановку, измененное состояние общественных отношений), которая и должна быть признана непреодолимой силой.

6. ЧС не является юридическим фактом, влекущим прекращение обязательства невозможностью исполнения, а может только фактически привести к невозможности исполнения обязательства. Обоснован вывод, что к невозможности исполнения обязательства приводит не источник ЧС, а сама ЧС, выражающаяся в изменении обстановки, условий жизнедеятельности.

7. Применительно к существенному изменению обстоятельств ЧС характеризует обстановку (обстоятельства) в момент исполнения договора, но самим существенным изменением обстоятельств не является. В этой связи ЧС выступает признаком существенного изменения обстоятельств, но не самостоятельным юридическим фактом (элементом юридического состава), влекущим расторжение (изменение) договора.

8. Применительно к различным институтам гражданского законодательства термин «чрезвычайное обстоятельство» обозначает понятия с различным содержанием. Обоснована необходимость в каждом из правовых институтов, в которых используется указанный термин, пересмотреть терминологию и, в соответствии с целевой направленностью норм этих институтов, использовать более точную терминологию. В связи с направленностью правовых институтов реквизиции, ограничения исключительных прав в чрезвычайных обстоятельствах и другими подобными институтами на ликвидацию, преодоление последствий чрезвычайных обстоятельств, гражданско-правовые последствия указанных институтов необходимо связать именно с ЧС.

9. Предложена представляющая теоретический интерес и имеющая практическое значение авторская классификация основных источников восстановления имущественной сферы пострадавших в ЧС: 1) собственные средства пострадавших; 2) имущество лица-причинителя вреда; 3) государственная или муниципальная помощь пострадавшим в ЧС; 4) страховые выплаты; 5) благотворительность, фонды.

Предлагается установить ответственность публично-правового образования за причиненный при ЧС вред, если оно не докажет, что предотвращение и (или) ликвидация последствий ЧС оказались невозможными в связи с квалификацией такой ЧС в качестве непреодолимой силы.

Обосновывается необходимость закрепления в законодательстве правовых механизмов отнесения на ответственных за наступление ЧС лиц расходов, понесенных публично-правовыми образованиями на оказание помощи пострадавшим и ликвидацию последствий ЧС.

Теоретическая значимость диссертационного исследования. Сформулированные в работе выводы могут быть использованы для дальнейшего развития науки гражданского права, а также для разрешения существующих в цивилистике теоретических проблем непреодолимой силы, невозможности исполнения обязательств, существенного изменения обстоятельств и других.

Практическая значимость диссертационного исследования. Положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы для дальнейшей научной разработки проблем правового регулирования имущественных и неимущественных отношений, включенных в предмет гражданского права, складывающихся при ЧС. В диссертации сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства, по повышению эффективности правоприменительной деятельности. Сформулированные в диссертации положения могут быть использованы при преподавании учебных курсов «Гражданское право», «Административное право» и других курсов, в том числе специальных, а также при разработке учебной и учебно-методической литературы.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре гражданского права юридического института Томского государственного университета, где проведены её обсуждение и рецензирование. Отдельные результаты исследования освещены в докладах на всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях, проводившихся в юридическом институте Томского государственного университета в период 2007-2013 гг. Автором опубликованы шесть научных статей, в том числе три статьи – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ («Вестник Томского государственного университета», «Вестник Томского государственного

университета. Право»). Результаты исследования использованы автором в преподавательской деятельности филиала Томского государственного университета в г. Юрге Кемеровской области, а также при осуществлении прокурорского надзора за время работы автора в органах прокуратуры.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, семи параграфов, четырех подпараграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается выбор темы исследования, актуальность темы диссертации, цели и задачи работы, объект и предмет исследования, характеризуется теоретическая, нормативно-правовая и методологическая основы диссертации, научная новизна исследования, теоретическая и практическая значимость исследования и апробация его результатов

Первая глава **«Историко-правовой очерк понятия чрезвычайная ситуация в гражданском праве».**

Параграф 1.1 **«Чрезвычайная ситуация и ее гражданско-правовые последствия: возникновение и развитие».** Проведенный анализ памятников права древности и более поздних актов, вобравших в себя правовые нормы, направленные на регулирование гражданских отношений в условиях ЧС, показал, что в текстах правовых актов с древности встречаются термины: «чрезвычайный», «несчастный», «бедствие», «пожар», «огонь», «наводнение», «война», «восстание», «неизбежный», «гибительный» (устар.), «нечаянный», «непредвиденный», «неустрашимый», «неотвратимый», «роковой», «сверхъестественные природные явления» и аналогичные. Обосновано мнение о том, что нормы о ЧС издревле занимали в системе права значимое место, определяя важнейшие правовые последствия ЧС, такие как освобождение от ответственности и прекращение обязательств, принудительное изъятие имущества, расторжение (изменение) договора в результате изменения обстоятельств. Здесь же рассматриваются исторические аспекты чрезвычайных административных правовых режимов (например, осадное положение, положение усиленной охраны, положение чрезвычайной охраны; военное положение) и гражданско-правовые последствия их введения: ограничение права на свободную торговлю, свободу осуществления предпринимательской

деятельности, свободу перемещения товаров, ограничения права собственности путем реквизиций. Сделан вывод о зарождении комплексного чрезвычайного законодательства, направленного на регулирование общественных отношений как в гражданском товарно-денежном обороте, так и в остальных сферах жизнедеятельности, одновременно с процессами становления государства и права.

В параграфе 1.2 **«Чрезвычайная ситуация и непреодолимая сила в гражданском праве: исторические корни»** проводится соотношение понятия ЧС с понятием «непреодолимая сила» в историческом аспекте. Исследуются история происхождения понятия непреодолимой силы, историческое развитие концепций непреодолимой силы, в том числе объективной и субъективной теорий непреодолимой силы, а также освещаются основные исторические этапы развития норм о непреодолимой силе. Обоснован вывод о том, что впервые понятие непреодолимой силы разработано в римском частном праве, а зарождение чрезвычайного законодательства происходило за тысячи лет до этого.

Во второй главе **«Понятие и правовая природа чрезвычайной ситуации»** рассматриваются необходимые для достижения задач и цели исследования вопросы о сущности ЧС в жизни, науке, праве.

Параграф 2.1 **«Понятие чрезвычайной ситуации»** посвящен анализу существенных признаков понятия ЧС в целях его определения. Констатируются отсутствие в гражданском праве легального определения понятия «ЧС» и неразработанность доктринального определения указанного понятия. Проведенный в параграфе анализ актов гражданского законодательства (в частности транспортных уставов и кодексов) позволяет сделать вывод, что нормативные правовые акты, одновременно содержащие такие термины, как «непреодолимая сила», «стихийное бедствие», «авария» и т.д. и термин «ЧС», построены по блочному принципу: блок гражданско-правовых норм, который не использует понятие «ЧС», а использует иные указанные выше термины и блок административно-правовых норм, где напротив применим термин «ЧС» и в меньшей степени использованы прочие термины. Обосновано мнение о том, что ЧС раскрывается в гражданском праве через многочисленные разнообразные термины, встречающиеся в гражданском законодательстве, что не идет на пользу практике. В соответствии с обоснованной автором позицией нормы о ЧС в гражданском праве существуют в объективном смысле как в

системе норм, а также в науке гражданского права. В параграфе предлагается авторское определение понятия ЧС, имеющее общенаучный смысл, являющееся предметом изучения во многих областях науки, в том числе неправовой.

Параграф 2.2 **«Соотношение понятия чрезвычайной ситуации со смежными понятиями»**. В нем проводится соотношение понятия ЧС со смежными понятиями гражданского права, в том числе с понятиями непреодолимой силы, невозможности исполнения обязательств, существенного изменения обстоятельств, а также понятиями публичного права: «режим ЧС», «чрезвычайное положение», «военное положение», «особое положение», «режим территории проведения контртеррористической операции». Сделан вывод, что понятия «режим повышенной готовности», «режим ЧС», «чрезвычайное положение» нетождественны понятию ЧС. Во-первых, ЧС предшествует указанным режимам. Во-вторых, ЧС обуславливает введение этих режимов. В-третьих, ЧС не требует признания себя таковой со стороны государственных органов, а чрезвычайные режимы устанавливаются актами соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления. В этом смысле ЧС – явление объективное, в отличие от административного режима. В-четвертых, рассмотренные режимы устанавливаются в связи с чрезвычайной ситуацией для конкретной цели – координации действий сил и средств, противостоящих ЧС, для введения в необходимых случаях ограничения прав и свобод.

Обосновывается мнение, что используемые в ГК РФ термины, обозначающие различные чрезвычайные явления («чрезвычайные обстоятельства», «стихийные бедствия», «заносы», «наводнения», «аварии» и другие), по отношению к ЧС имеют самое непосредственное отношение. Обозначаемые указанными терминами понятия включают в свое содержание явления, выступающие при определенных обстоятельствах как источники ЧС, их причина. А такие термины как «опасность», «угроза нападения», «положение, явно угрожающее жизни» могут обозначать ЧС, влекущую угрозу причинения вреда в случае наличия всех признаков ЧС.

Параграф 2.3 **«Правовая природа чрезвычайной ситуации»**. Рассматривается правовая природа ЧС через определение ее места в системе права, системе законодательства, а также в ряду важнейших правовых явлений,

таких как юридический факт, правоотношение, юридическая наука и дисциплина.

Обосновывается мнение о том, что законодательству о ЧС присущи признаки комплексной отрасли законодательства инкорпоративного типа: предметная и функциональная связь; значительный объем чрезвычайного законодательства; относительная самостоятельность в системе законодательства; важнейшее социально-экономическое и политическое значение; иерархическая зависимость внутри определенной группы комплексных нормативных актов; отсутствие своего кодифицированного акта.

В последующих главах уделено большее внимание рассмотрению отдельных граней (характеристик) правовой природы ЧС

В третьей главе **«Чрезвычайная ситуация в механизме гражданско-правового регулирования»** рассмотрены ключевые элементы механизма гражданско-правового регулирования отношений, складывающихся по поводу ЧС: юридические факты – ЧС и правоотношения, возникающие в результате этих юридических фактов – гражданско-правовые последствия ЧС.

В параграфе 3.1 **«Чрезвычайная ситуация в динамике гражданско-правового отношения»** ЧС исследуется как юридический факт, определяется место источников ЧС и самих ЧС в системе юридических фактов. Мнение автора основано на различной правовой природе источников ЧС (чрезвычайных обстоятельств) и их последствий – чрезвычайных условий и обстановки (состояния общественных отношений), составляющих ЧС. Сделан вывод о том, что источники природных ЧС в системе юридических фактов являются юридическими событиями (как абсолютными, так и относительными). Обосновывается мнение о необходимости отнесения ЧС техногенного характера к относительным юридическим событиям. В соответствии с авторской концепцией, источниками ЧС социального характера (в отличие от ЧС природного и техногенного характера) выступают юридические действия. В основе ЧС социального характера могут лежать как правомерные (контртеррористические операции, забастовки), так и неправомерные действия (террористические акты, незаконные забастовки). Предлагается относить правомерные юридические действия – источники ЧС социального характера – к юридическим поступкам, так как вызывают юридические последствия

независимо от того, были ли направлены эти действия на указанные последствия или нет. Обосновывается вывод о том, что послужившие источниками ЧС юридические действия и относительные юридические события, а также вызванные ими ЧС следует рассматривать в качестве правообразующих юридических фактов, влекущих гражданско-правовую ответственность физических и юридических лиц, а, возможно, и публично-правового образования. Сформулирован подход к ЧС как к бланкетному (неопределенному) юридическому составу-состоянию, образованному из различных юридических действий, событий, характеризующих обстановку (состояние общественных отношений).

Параграф 3.2 **«Гражданско-правовые последствия чрезвычайных ситуаций»**. Предложено рассматривать гражданско-правовые последствия ЧС двух категорий: во-первых, те из них, которые непосредственно влекут за собой соответствующие последствия, являясь при этом юридическими фактами (в том числе последствия непреодолимой силы, реквизиция и другие) и, во-вторых, которые, не являясь юридическими фактами, служат фактическими причинами, приводящими к возникновению юридических фактов, влекущих движение правоотношений (невозможность исполнения обязательства, существенное изменение обстоятельств и другие).

В подпараграфе 3.2.1 **«Непреодолимая сила»** подробным образом исследуется одноименное последствие ЧС, теория и практика его применения, проводится анализ его квалифицирующих признаков. Находит место обоснование вывода о том, что ЧС при наличии всех признаков непреодолимой силы, по действующему законодательству квалифицируется в качестве непреодолимой силы. Сформулирован подход к непреодолимой силе с учетом целевой направленности норм о непреодолимой силе. Первая цель заключается в установлении баланса интересов сторон: слабой стороны, неосведомленной обо всех обстоятельствах правонарушения (путем исключения для другого участника (сильной стороны) возможности уйти от ответственности, сославшись на отсутствие вины, злоупотребив знанием обстоятельств.), и сильной стороны, осведомленной об обстоятельствах правонарушения (гарантия интересов сильной стороны путем освобождения от ответственности в случаях, когда исключается всякое предположение о возможности вины стороны, нарушившей обязательство). В этом проявляется первая основная

цель непреодолимой силы. Второй основной целью непреодолимой силы является стимулирование субъектов, для которых установлена повышенная ответственность независимо от вины, к повышению бдительности, к внедрению совершенных технологий, применению безопасных методов и т.д., обеспечивающих предотвращение (преодоление) последствий неблагоприятных «случайностей». Аргументируется необходимость наделения непреодолимой силой следующими признаками: чрезвычайность (исключительность, необычность, экстраординарность), непреодолимость (силами абстрактного представителя той или иной категории хозяйствующих субъектов), признак бóльшей мощности проявления (бóльшей силы соответствующих обстоятельств в сравнении с силами, им противостоящими), внешний характер происхождения обстоятельств непреодолимой силы по отношению к деятельности сторон. Автором доказывается непригодность признака непредотвратимости рассматриваемого понятия, поскольку факт преодолимости обстоятельства после его наступления лишается всякого правового значения, т.к. непреодолимая сила определяется через непредотвратимые обстоятельства, т.е. те, которые нельзя заранее предупредить, неизбежно наступающие и одновременно индифферентные к возможности их преодоления после неизбежного наступления; взамен предложено использовать признак непреодолимости. В параграфе сформулировано авторское определение понятия непреодолимая сила, нашедшее свое место в положениях, выносимых на защиту. Обосновывается необходимость рассмотрения непреодолимой силы через ЧС. На основании соотношения понятий непреодолимой силы и ЧС сделан вывод о том, что объем понятия «непреодолимая сила» включает в себя только ЧС и

обоснованы и сформулированы признаки невозможности исполнения обязательства: действительный характер невозможности исполнения обязательства и обусловленность невозможности исполнения обстоятельствами, за которые стороны не отвечают. Проводится анализ юридического состава, влекущего прекращение обязательства невозможностью исполнения. Обосновывается мнение о том, что ЧС может привести к невозможности исполнения обязательства как к фактическому последствию: она может привести к появлению юридического факта (элемента состава) – фактической невозможности исполнения обязательства. На судьбу обязательства ЧС как таковая не оказывает непосредственного влияния, поскольку ЧС не является юридическим фактом, влекущим прекращение обязательства невозможностью исполнения. Сделан вывод, что к невозможности исполнения обязательства приводит не источник ЧС, а сама ЧС, выражающаяся в изменении обстановки, условий жизнедеятельности, изменении состояния общественных отношений. Предлагается применительно к различным видам невозможности исполнения обязательства (первоначальной и последующей; постоянной и временной) наделять невозможность исполнения обязательства дополнительными необходимыми признаками (например, при первоначальной невозможности исполнения обязательства – добросовестность сторон договора, заключающаяся в незнании факта первоначальной невозможности исполнения обязательства при заключении договора). Рассматриваются некоторые аспекты юридической невозможности исполнения обязательства, которая может наступить в результате введения чрезвычайного, военного положения, режима повышенной готовности, режима ЧС, чрезвычайного положения. Рассматривается проблематика судьбы обязательства при восстановлении возможности его исполнения. В целях совершенствования законодательства предложена авторская редакция п. 1 ст. 416 ГК РФ: «Обязательство прекращается в результате фактической невозможности реального исполнения обязательства, существующей в момент наступления срока исполнения и вызванной обстоятельствами, за которые стороны не отвечают. При восстановлении возможности исполнения обязательство восстанавливается по соглашению сторон. Невозможность исполнения, существовавшая в момент совершения сделки, не свидетельствует о

недействительности сделки, если стороны не знали и не должны были знать о такой невозможности».

Подпараграф 3.2.3 **«Существенное изменение обстоятельств»**. Рассматриваются теоретические и практические аспекты понятия «существенное изменение обстоятельств». Исследуются признаки и условия существенного изменения обстоятельств. Сформулирован авторский подход к определению признаков рассматриваемого понятия: 1) признак разницы обстоятельств момента заключения договора и обстоятельств времени исполнения договора, выражающейся в изменении условий хозяйствования, внешней обстановки и т.д.; 2) признак субъективно-негативной оценки сторонами договора изменившихся обстоятельств (или признак субъективной существенности). Обосновывается позиция о необходимости разделения признаков и условий существенного изменения обстоятельств, которые в совокупности наделяют существенное изменение обстоятельств качеством правового основания расторжения (изменения) договора, включаются в соответствующий юридический состав. Рассматривается проблематика изменения договора судом в связи с существенным изменением обстоятельств, как исключения из общего правила о расторжении договора, с позиций теории волевой конструкции договора. Обоснован вывод о том, что суд при изменении договора своим решением должен руководствоваться требованиями добросовестности, разумности и сформулировать абстрактную волю добросовестного рачительного участника оборота, который бы выразил таковую в аналогичных условиях. Предлагается при этом руководствоваться презумпцией действительной воли сторон договора на изменение договора таким образом, как бы его изменил добросовестный и разумный участник оборота. В параграфе изложена позиция о субъективном характере непреодолимости причин существенного изменения обстоятельств. Отмечается несовершенство конструкции нормы 451 ГК РФ, которая содержит в себе возможность для предпринимателя уйти от повышенной ответственности за неисполнение обязательства, заявив требование о расторжении договора. Представлена авторская позиция относительно юридического состава, необходимого для расторжения (изменения) договора в связи с существенным изменением обстоятельств, который включает в себя следующие элементы:

а) существенное изменение обстоятельств; б) непредвиденность соответствующих обстоятельств; в) отсутствие причинно-следственной связи между виновными действиями сторон и изменением обстоятельств; г) нарушение баланса имущественных интересов сторон; д) отсутствие обстоятельств, за которые стороны несут риск; е) решение суда о расторжении (изменении) договора.

В подпараграфе 3.2.4 **«Прочие гражданско-правовые последствия чрезвычайных ситуаций»** приводится обзор основных гражданско-правовых последствий ЧС, исследованы используемые для обозначения чрезвычайных явлений в гражданском законодательстве термины. Проводится соотношение понятия ЧС и понятия «чрезвычайные обстоятельства». Обоснован вывод, что применительно к различным институтам гражданского законодательства термин «чрезвычайное обстоятельство» обозначает понятия с различным содержанием. Такой способ закрепления термина «чрезвычайные обстоятельства» по действующему гражданскому законодательству нельзя признать удачным. Термин «чрезвычайные обстоятельства», используемый в различных институтах гражданского законодательства, с учетом разницы в целевой направленности этих институтов представляется настолько нетождественным сам себе, что делает невозможным его использование. Можно разделить правовые институты на группы в зависимости от целей правового регулирования. Так, правовые институты реквизиции, ограничения исключительных прав в чрезвычайных обстоятельствах и другие подобные институты в связи с преследуемой ими целью ликвидации, преодоления последствий чрезвычайных обстоятельств объединяются в одну группу. Для этой группы интересам практики отвечало бы такое построение нормативного материала в гражданском законодательстве, когда различные гражданско-правовые последствия связывались именно с ЧС, вызванной различными чрезвычайными обстоятельствами, о которых упоминает ГК РФ. Вторая группа институтов объединяет иные институты, преследующие другие цели, в частности принятие во внимание уважительности нарушения формы сделки. Для таких институтов можно разработать более точную терминологию, например, «угрожающие личности или имуществу непредвиденные обстоятельства, не позволившие совершить сделку в надлежащей форме».

Четвертая глава **«Теоретические аспекты восстановления имущественной сферы пострадавших в чрезвычайных ситуациях»**.

Рассматриваются способы и основания восстановления имущественной сферы пострадавших при ЧС из следующих основных источников: 1) собственные средства пострадавших; 2) имущество лица-причинителя вреда; 3) средства, предоставленные государством или муниципальными образованиями в качестве помощи пострадавшим в ЧС гражданам и юридическим лицам; 4) страховые выплаты; 5) благотворительная помощь, фонды. Проводится анализ нормы ст. 60 Градостроительного кодекса РФ и других нормативных правовых актов, которыми установлены компенсации в дополнение к возмещению причиненного вреда. В соответствии с обоснованной в главе авторской позицией указанные компенсации являются самостоятельной формой гражданско-правовой ответственности и не могут быть отнесены ни к одной из традиционных форм гражданско-правовой ответственности. Приводится обоснование необходимости возложения на публично-правовые образования ответственности за причиненный вред, если таковые не докажут, что предотвращение и (или) ликвидация последствий ЧС оказались невозможными в связи с обстоятельствами непреодолимой силы. Проводится анализ правовой природы оказываемой государством помощи пострадавшим при ЧС, соотношение с гражданско-правовыми способами возмещения. Обосновывается отсутствие правовых норм, на основании которых публично-правовые образования могли бы возместить свои расходы на оказание помощи пострадавшим и ликвидацию последствий ЧС. Сделан вывод об отсутствии нормативно закрепленных в законодательстве инструментов эффективного перераспределения обязанности (ответственности) нести имущественные последствия ЧС, в том числе отнесения их на ответственных за их наступление лиц. Нормы, в соответствии с которыми к публично-правовому образованию в связи с оказанием государственной материальной помощи переходили бы права потерпевшего в ЧС требовать возмещения причиненного вреда от причинителя вреда, а также требовать от лиц, ответственных за наступление ЧС, расходов на ее ликвидацию, составили бы часть института возмещения потерь государства, связанных с противоправным поведением частных субъектов права, потерь, которые выразились в т.ч. в исполнении публично-правовой обязанности. Затронута проблема возможности зачета выплаченных в публично-правовом порядке средств в качестве материальной помощи в счет прекращения обязательства из причинения вреда при привлечении публично-правового образования к гражданско-правовой ответственности. Сделан вывод о

необходимости положительного решения этого вопроса, ибо в противном случае имело бы место неосновательное обогащение потерпевшего.

В **Заключении** сформулированы основные выводы по теме исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:

Статьи, опубликованные в журналах, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Фролов А.И. Чрезвычайная ситуация и непреодолимая сила: соотношение понятий / А.И. Фролов // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 325. – С. 112-113. – 0,4 п.л.

2. Фролов А.И. Непреодолимая сила и чрезвычайная ситуация в гражданском праве: исторические корни / А.И. Фролов // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 355. – С. 113-114. – 0,4 п.л.

3. Фролов А.И. О чрезвычайных обстоятельствах в гражданском праве / А.И. Фролов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 3 (9). – С. 101-106. – 0,4 п.л.

Публикации в других научных изданиях:

4. Фролов А.И. Юридическое значение чрезвычайной ситуации (статья) / А.И. Фролов // Актуальные проблемы гражданского права в России : сб. статей. – Томск : Оптимум, 2011. – С. 26-32. – 0,4 п.л.

5. Фролов А.И. Чрезвычайная ситуация в гражданском праве / А.И. Фролов // Актуальные проблемы частного права : сб. статей – Томск : Изд-во Том. гос. ун-та систем управления и радиоэлектроники, 2012. – С. 111-116. – 0,2 п.л.

6. Фролов А.И. Понятие чрезвычайной ситуации в гражданском праве / А.И. Фролов // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2012. – Ч. 52. – С. 48-49. – 0,1 п.л.