

Калина Е. С. / Kalina E. S.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ В  
УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ<sup>1</sup>****ADMINISTRATIVE OFFENCES COMMITTED UNDER EMERGENCY  
CONDITIONS***Калина Елена**Семеновна,**кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конститу-  
ционного и административ-  
ного права Южно-Уральского  
государственного универси-  
тета.*

Рассматриваются условия чрезвычайной ситуации в контексте обстоятельств усиливающих и смягчающих ответственность за административное правонарушение. Доказывается, что условия чрезвычайной ситуации вполне могут служить источником крайней необходимости. Предлагается авторская классификация административных правонарушений по составам административных правонарушений, «порождающим» и «порождаемым» чрезвычайной ситуацией.

**Ключевые слова:** административные правонарушения, чрезвычайная ситуация, режим чрезвычайной ситуации, административная ответственность, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

<sup>1</sup> Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Kalina Elena  
Semenovna,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair of con-  
stitutional and administrative  
law, South Ural State Univer-  
sity.*

Here are considered the conditions of an emergency situation in the context of circumstances that strengthen and mitigate responsibility for an administrative offense. The author proves that the conditions of an emergency situation can be a source of extreme necessity. The article proposes the author's classification of administrative offenses regarding compositions of administrative offenses that "generate" an emergency situation and "are generated" by an emergency situation.

**Keywords:** administrative offences, emergency situation, state of emergency, administrative responsibility, mitigating and aggravating circumstances.

Под чрезвычайной ситуацией, согласно определению абз. 1 ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1], законодатель понимает 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.

Данное определение позволяет представить чрезвычайную ситуацию как объективно существующее явление, положение дел, которое может служить основанием для введения особого порядка правового регулирования. При этом, надо заметить, ни в ФЗ № 68-ФЗ, ни в Конституции РФ законодатель не использует понятие «режим чрезвычайной ситуации», в связи с чем вопрос о правомерности и целесообразности использования данного понятия в административно-правовой науке является дискуссионным. Так, Д. Н. Бахрах среди примеров правовых режимов упоминает режим чрезвычайной ситуации [4, 479]. Противоположная позиция состоит в том, что при вынесении решения органом власти об установлении факта существования чрезвычайной ситуации и принятии мер по обеспечению безопасности населения (например, эвакуации) правильной является формулировка не

«введение режима чрезвычайной ситуации», а «установление факта наличия чрезвычайной ситуации» того или иного вида и принятие в связи с этим соответствующих мер по спасению людей и имущества [5].

Возражения, на которые опирается вторая позиция, являются скорее терминологическим, чем отражающими существо вопроса. Ведь под режимом чрезвычайной ситуации в теории и практике правоприменения принято понимать именно такую правовую ситуацию, когда органами власти соответствующего уровня на основании зафиксированных объективных признаков чрезвычайной ситуации определенного масштаба приняты ненормативные правовые акты, изменяющие характер действия ряда законодательных норм, что не может не влиять на объем прав и обязанностей, а также пределы ответственности субъектов права. Об этом свидетельствует и существующая судебная практика оспаривания таких ненормативных правовых актов в порядке ст. 197 АПК РФ [3].

В отличие от режима чрезвычайного положения, которое вводится только указом Президента РФ и допускает отдельные ограничения прав и свобод граждан, при чрезвычайной ситуации такие ограничения не вводятся. Однако существует круг специфических обязанностей граждан и организаций в области регулирования вопросов, связанных с предупреждением чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий. Круг этих обязанностей определен в ст. 19 ФЗ № 68-ФЗ.

Таким образом, чрезвычайная ситуация – это не только особое фактической положение дел, которое лишь констатируется ненормативным правовым актом органа власти, но и особая правовая ситуация. Эта особая правовая ситуация влияет, в том числе на условия наступления административной ответственности, пределы этой ответственности и меру назначаемого административного наказания – как в сторону ужесточения, так и в сторону смягчения.

Одно из общих правил назначения административного наказания заключается в требовании учета, в том числе, как обстоятельств, смягчающих административную ответственность, так и обстоятельств, отягчающих административную ответственность, причем это правило распространяется как на физических, так и на юридических лиц (ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

При этом совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах прямо указано законодателем в п. 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность. Данная норма, в силу ч. 2

ст. 4.3 КоАП РФ не распространяется лишь на правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ (Непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций), так как это единственная норма КоАП РФ, прямо предусматривающая совершение наказуемых данных действий (бездействия) в условиях чрезвычайной ситуации в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

Что касается обстоятельств, смягчающих административную ответственность за административное правонарушение, то их перечень, содержащихся в ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ, не содержит такого обстоятельства, как совершение правонарушения в условиях чрезвычайной ситуации. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ законодателем отнесено совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств. По логике вещей, эти обстоятельства могут быть вызваны чрезвычайной ситуацией, но они возможны только для физического лица.

Правда, ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ дает право правоприменителю, рассматривающему дело об административном правонарушении, признать смягчающими обстоятельства, и не указанные в данном Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В совокупности с требованием ч. 2, 3 ст. 4.1, а также п. 4 ст. 26.1, согласно которой по делу об административном правонарушении выяснению подлежат обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, эта норма означает, что правоприменитель при назначении административного наказания не только может, но и должен рассмотреть в качестве смягчающих обстоятельств любые обстоятельства, в том числе и вытекающие из особых условий чрезвычайной ситуации, затрудняющих или делающих объективно невозможной законосообразную деятельность физического лица или организации.

Кроме того, в административном праве РФ существует институт крайней необходимости. Ст. 2.7 КоАП РФ определяет крайнюю необходимость как такие условия, при которых причинение лицом вреда охраняемым законом интересам совершается для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не

могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред. Такие действия (бездействие) не образуют состава административного правонарушения, согласно п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ при наличии такого обстоятельства, как действия лица в состоянии крайней необходимости, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению. И, опять-таки, следуя логике здравого смысла, нельзя не признать, что условия чрезвычайной ситуации вполне могут служить источником крайней необходимости.

Если крайняя необходимость освобождает лицо от ответственности за вынужденное причинение вреда при совершении действий, направленных на предотвращение причинения еще большего вреда или устранение опасности, то действие непреодолимой силы, освобождая лицо от ответственности за бездействие, в то же время обязывает его к совершению определенных альтернативных действий. Эта концепция выражена в ст. 16.6 КоАП РФ, устанавливающей ответственность перевозчика за непринятия мер по обеспечению сохранности товаров и (или) транспортных средств (ч. 1 ст. 16.6 КоАП РФ) и несообщение в ближайший таможенный орган об аварии или о действии непреодолимой силы либо о возникновении иных обстоятельств, препятствующих доставке товаров и (или) транспортных средств в место прибытия, осуществлению остановки или посадки морского (речного) или воздушного судна в установленных местах либо перевозке товаров в соответствии с внутренним таможенным транзитом или международным таможенным транзитом, о месте нахождения товаров и (или) транспортных средств либо необеспечение перевозки товаров и (или) транспортных средств в ближайший таможенный орган или в иное указанное таможенным органом место. При этом, ч. 1 указанной статьи предусматривает исключение в виде случая гибели или утраты товаров и (или) транспортных средств вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело.

Думается, что положения этой статьи заслуживают обобщения, поскольку обстоятельства непреодолимой силы могут возникать не только в деятельности перевозчика, но и в любой другой деятельности.

Этот общий обзор дает основания нам рассмотреть составы административных правонарушений под особым углом зрения, обращая преимущественное внимание на то, как могут условия чрезвычайной ситуации влиять на вменение при совершении соответствующих действий или бездействия.

Учет связи конкретного состава административного правонарушения с чрезвычайной ситуацией может быть полезным для более надежного обеспечения законности при привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, а также для отграничения административных правонарушений, с одной стороны, от преступлений, с другой стороны, от дисциплинарных проступков, при наличии сходства в содержании совершенных действий или бездействия.

Прежде всего, можно выделить специфические составы административных правонарушений, непосредственно связанных с чрезвычайной ситуацией. Это, с одной стороны такие действия или бездействие, вследствие которых возрастает риск наступления чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера (условно говоря, деяния, «порождающие» чрезвычайную ситуацию), с другой стороны, это действия или бездействие, общественный вред которых проявляется только в условиях чрезвычайной ситуации, выражаясь в создании помех организованной деятельности по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации (составы, «порождаемые» чрезвычайной ситуацией).

Данная группа составов административных правонарушений, в свою очередь, включает три подгруппы. Выделение первой из этих трех подгрупп связано с кодификацией материальных и процессуальных норм, устанавливающих ответственность за административные правонарушения: как известно, с 1 июля 2002 г. на федеральном уровне основным источником этих норм в федеральном законодательстве является КоАП РФ [4, 540]. В свою очередь, разграничение второй и третьей подгрупп обусловлено отсутствием в действующем законодательстве формальных критериев применения понятия «угроза чрезвычайной ситуации», которое, в отличие от понятия чрезвычайной ситуации, имеет нечеткий смысл.

К первой из трех указанных подгрупп относятся деяния, административная ответственность за совершение которых предусмотрена нормами КоАП РФ, содержащими прямое указание на материальную связь соответствующего деяния с чрезвычайной ситуацией. Пример такого состава административного правонарушения – невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ). Как видим, данная норма соединяет в одном составе действия и бездействие, как «порождающие» чрезвычайную ситуацию (ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ), так и «порождаемые» чрезвычайной ситуацией (ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ).

Во вторую подгруппу целесообразно объединить составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена нормами КоАП РФ, не содержащими прямого указания в самой норме на материальную связь соответствующего деяния с чрезвычайной ситуацией, но отсылающими к закону, содержащему такое прямое указание. Примером такого состава является отказ в предоставлении информации (ст. 5.39 КоАП РФ), под которым понимается законодателем неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации. Данная норма отсылает к ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2012) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1], согласно которой сокрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Еще один пример – ст. 6.3 КоАП РФ (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства о техническом регулировании).

В третью подгруппу предлагается включить составы административных правонарушений, «порождающие» и «порождаемые» чрезвычайной ситуацией, ответственность за которые предусмотрена нормами КоАП РФ, не содержащими прямого указания в самой норме на связь соответствующего деяния с чрезвычайной ситуацией и не отсылающими к закону, содержащему такое прямое указание. Связь между соответствующим действием или бездействием выявляется посредством анализа объективной стороны составов административных правонарушений данной группы.

В качестве примера состава административного правонарушения данной группы можно привести непредставление информации об актах незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах. Ст. 19.7.5 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление субъектом транспортной инфраструктуры либо перевозчиком информации об угрозах совершения или о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности,

корреспондирует с п. 1 ч. 2 и ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [2]. Ч. 2 ст. 12 этого закона устанавливает обязанность субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков незамедлительно информировать в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах. Согласно ч. 3 ст. 12 ФЗ от 09.02.2007 № 16-ФЗ субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики несут ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Анализ состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7.5 КоАП РФ, показывает, что наступающий вследствие его общественный вред может заключаться, в том числе, в возникновении угрозы чрезвычайной ситуации.

К этой же группе относятся составы, описываемые ст. 9.1 КоАП РФ (Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов) и 9.2 КоАП РФ (Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений).

Общим для всех перечисленных типов составов административных правонарушений является то, что их связь с чрезвычайной ситуацией выявляется через анализ объективной стороны деяния: существует причинно-следственная связь между совершенным действием (бездействием) и возникновением угрозы чрезвычайной ситуации либо помех организованной деятельности по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Кроме того, анализ конкретного состава административного правонарушения в контексте чрезвычайной ситуации может выявить влияние условий чрезвычайной ситуации на определение субъективной стороны деяния, а, соответственно, и его квалификацию как административного правонарушения. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. При этом согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась

возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Все составы административных правонарушений, за которые КоАП РФ предусматривает ответственность, можно условно разделить на две группы. Это, с одной стороны, составы, субъективная сторона которых может зависеть от наличия или отсутствия чрезвычайной ситуации, с другой, стороны, действия и бездействия, виновность которых не зависит от условий чрезвычайной ситуации.

К составам, субъективная сторона которых не зависит от условий чрезвычайной ситуации, относятся такие составы, как, например, невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.5 КоАП РФ), непредставление информации в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков (ст. 19.7.3 КоАП РФ), непредставление сведений либо несвоевременное представление сведений о заключении контракта либо о его изменении, исполнении или расторжении в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (с 19.7.4 КоАП РФ) и др. В условиях чрезвычайной ситуации может отсутствовать объективная возможность для совершения требуемых законодательством действий, что исключает виновность соответствующего бездействия, а, значит, и наличие состава административного правонарушения.

К составам, субъективная сторона которых не зависит от условий чрезвычайной ситуации, относятся, в частности, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3 КоАП РФ); неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор

(контроль) (ст. 19.4 КоАП РФ); незаконный отказ в доступе должностного лица налогового органа к осмотру территорий, помещений налогоплательщика, в отношении которого проводится налоговая проверка (ст. 19.7.6 КоАП РФ) и др. По содержанию этих действий, условия чрезвычайной ситуации не могут сделать их вынужденными, единственно возможными, поэтому чрезвычайная ситуация не может исключать их виновный характер.

Детальный анализ составов административных правонарушений в аспекте их возможного совершения в условиях чрезвычайной ситуации призван способствовать обеспечению законности при привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, в том числе поможет избегать при определении степени вины и назначении наказания за административные правонарушения формального применения п. 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в отрыве от требований ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ, ч. 2, 3 ст. 4.1 и п. 4 ст. 26.1.

#### Список литературы:

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 19.05.2010) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.09.2007 по делу № А52-4426/2006 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007.
5. Козлов С. С. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (постатейный) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].

#### References:

1. Federal Law No. 68-FL from 21.12.1994 (as amended on 19.05.2010) "On Protection of Population and Territories from Emergency Situations of

Natural and Man-made Nature” [Federal’nyi zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ (red. ot 19.05.2010) «O zashchite naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Federal Law No. 16-FL from 09.02.2007 “On Transport Safety” [Federal’nyi zakon ot 09.02.2007 № 16-FZ «O transportnoi bezopasnosti»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. Resolution of the Federal Arbitration Court of the North-West district from 14.09.2007 on the case No. A52-4426/2006 [Postanovlenie FAS Severo-Zapadnogo okruga ot 14.09.2007 po delu № A52-4426/2006]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook for Higher Schools. 3rd ed., revised and enlarged* [Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. 3-e izd., peresmotr, i dop.]. Moscow: Norma, 2007.

5. Kozlov S. S. Commentary to the Federal Constitutional Law No. 3-FCL from May 30, 2001 “On the State of Emergency” (article by article) [Kommentarii k Federal’nomu konstitutsionnomu zakonu ot 30 maya 2001 g. № 3-FKZ «O chrezvychainom polozhenii» (postateinyi)]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.