

**О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА**

**ON THE LEGAL ENSURE ENVIRONMENTAL SAFETY DURING
EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND MAN-MADE**

*Авдей А.Г., Гродненский государственный
университет имени Янки Купалы, кандидат юридических наук,
доцент*

*Audzei Hanna, Grodno State University named
after Yanka Kupala, PhD,
assistant professor*

Статья посвящена исследованию проблем эколого-правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Актуальность исследования заключается, прежде всего, в необходимости научного и практического анализа состояния правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Автором внесены предложения: о совершенствовании экологической экспертизы и контроля как правовых инструментов предотвращения чрезвычайных ситуаций; о закреплении в законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» механизма решения проблем снижения рисков чрезвычайных ситуаций. В статье также сформулирован ряд других выводов и предложений.

The article deals with issues of environmental and legal security in emergency situations of natural and manmade. Relevance of the research is primarily in need of scientific and practical analysis of the legal regulation of environmental safety in emergency situations of natural and manmade.

The author of the conclusions and practical recommendations for improving legal regulation of environmental safety in emergency situations of natural and man-made in order to develop scientific and practical understanding of the problem. In particular, a proposal to develop a system of regulations governing in detail the procedural coordination among competent authorities, the delineation of their powers and interaction in the sphere of security in emergencies. The article also sets forth a number of other findings and suggestions.

Главным направлением государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды является осуществление заложенного в ст. 46 Конституции Республики Беларусь права граждан на благоприятную окружающую среду [1].

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве основной своей цели выдвигает обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, т.е. среду, качество которой обеспечивает экологическую безопасность, устойчивое

функционирование естественных экологических систем, иных природных и природно-антропогенных объектов [2].

Выполняя экологическую функцию, как справедливо отметил В.В. Петров, право обеспечивает присущими ему средствами, оптимальное взаимодействие общества и природы в целях сохранения окружающей среды [3, с. 42-43]. При этом «создание и совершенствование эколого-правовых норм – одна из сторон проявления экологической функции права. Другая, не менее важная ее сторона выражается в материализации эколого-правовых предписаний» [3, с. 53].

Автор разделяет мнение ученых, что понятие «благоприятная окружающая среда», складывается из понятий: «среда обитания» человека как биологического вида и «социальная среда», то есть условий жизни человека [4, с. 9].

Для обеспечения благоприятной для человека окружающей среды государство обязано принять, и принимает на себя основные обязательства, связанные с предупреждением негативных последствий чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера для жизнедеятельности общества, смягчением их наступления и защитой от них населения и территорий. Стоит согласиться с мнением В.В. Петрова, что центральным звеном экологической политики должен быть сам человек, с одной стороны, как субъект воздействия на окружающую среду, отвечающий за результаты своей деятельности, а с другой как объект негативного воздействия общественного производства [5, с.4-5].

Основные факторы, создающие угрозу безопасности Республики Беларусь в экологической сфере являются: стихийные бедствия (наводнения, засухи, ураганы, смерчи, землетрясения, магнитные бури и др.), а также чрезвычайные ситуации техногенного характера (аварии, катастрофы, взрывы и т.п.); наличие АЭС, захоронение ядерных отходов на сопредельных с Республикой Беларусь территориях; радиоактивное загрязнение среды обитания вследствие аварии на Чернобыльской АЭС; функционирование на территории республики объектов повышенного риска (предприятия химической промышленности, нефтепроводы, газопроводы, продуктопроводы, захоронения высокотоксичных и радиоактивных отходов и др.) и их размещение вблизи жилых зон и систем жизнеобеспечения и ряд других [6].

Все вышеприведенные факторы обуславливают необходимость разработки общегосударственной доктрины в области минимизации рисков чрезвычайных ситуаций, основу которой должна составить правовая доктрина, включающая систему научно обоснованных представлений о формировании правовой политики государства в данной сфере.

В юридической литературе подчеркивается, что благоприятная окружающая среда – это среда, прежде всего, безопасная для здоровья человека [7, с. 51].

Экологическая безопасность – это состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [2].

Проблема экологической безопасности является особой частью проблемы безопасности существования государства. В современных условиях обеспечение экологической безопасности становится такой же приоритетной проблемой государства, как обеспечение военной и экономической безопасности.

Человечество все чаще и чаще страдает от чрезвычайных экологических ситуаций. Кроме того, наблюдается также рост числа и сложности чрезвычайных ситуаций с участием природных и антропогенных элементов. В то же время темпы промышленного развития во многих развивающихся странах опережают возможности правительств по развитию инфраструктуры для борьбы с бедствиями, что порождает значительную уязвимость и большую зависимость от международной помощи.

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь особое место отводится безопасности в экологической сфере [6].

Главной целью эколого-правовой политики в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях должно стать создание оптимального правового механизма регулирования экологических проблем на стадиях предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Правовое регулирование экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера обеспечивается в процессе взаимодействия между собой норм, образующих единый правовой комплекс, где нормы экологического права переплетаются с регулятивными и охранительными нормами других отраслей права.

Отношения в исследуемой области регулируются рядом нормативно-правовых актов Республики Беларусь. В частности:

- Законом Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [8];
- Законом Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [9];
- Законом Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения» [10];

- Законом Республики Беларусь «О гражданской обороне» [11];
- Законом Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» [12] и др.

Несмотря на достаточно обширный правовой регламент в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, в нем имеется большое количество коллизий и пробелов, требующих устранения.

Нормы права, регулирующие различные аспекты безопасности при чрезвычайных ситуациях, содержатся в различных отраслях права: конституционном, административном, экологическом, гражданском, уголовном и других. По мнению Н.Г. Жаворонковой, назрела необходимость формирования комплексной отрасли законодательства, определяемой в доктрине как «право чрезвычайных ситуаций» [13, с. 73]. Совокупность обстоятельств и причин объективного характера, которые выделены автором Н.Г. Жаворонковой, в частности: значительный рост числа природных и техногенных аварий и катастроф, увеличение размеров ущерба, причиненного окружающей среде и здоровью населения не позволяет, по мнению автора, не позволяют утверждать о возникновении комплексной отрасли законодательства. Считаю, что рано говорить о формировании новой отрасли законодательства в исследуемой сфере, поскольку комплексно и полно правовые нормы в исследуемой сфере содержатся в экологическом законодательстве и фактически являются основными (доминирующими) регуляторами отношений в области экологической безопасности населения и территорий.

Анализ правового регулирования эколого-правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера позволил выявить помимо несовершенства законодательства, также недостатки механизма управления в данной сфере общественных отношений.

На определенной территории под воздействием антропогенных либо природных факторов может складываться экологически неблагоприятная ситуация. Данная ситуация возникает на ограниченной территории, в связи с чем устанавливается специальный правовой режим экологически неблагоприятной территории с целью недопущения дальнейшего вредного воздействия на окружающую среду, проведения мероприятий по ее восстановлению и в конечном итоге обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан.

Виды экологически неблагоприятных территорий определяются в зависимости от степени и характера отрицательных изменений окружающей среды. Автор разделяет мнение ученого М.М. Бринчука, в том, что под правовым режимом экологически неблагоприятной территории понимается совокупность правил об объявлении, обеспечении

функционирования таких территорий и снятия их особого статуса. С учетом общественной важности и заинтересованности в последовательном восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, развитии правового регулирования в данной сфере совокупность правовых норм, определяющих критерии и режим экологически неблагополучных территорий, можно рассматривать как институт права окружающей среды [14, с. 600].

Главой 10 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» определены виды экологически неблагополучных территорий. В частности – это отдельные участки территории Республики Беларусь, которые объявляются зонами: экологического риска; экологического кризиса; экологического бедствия [2].

Как справедливо отметил М.М. Бринчук, экологически опасные ситуации существуют на некой ограниченной территории, и именно территориальная локализация позволяет в теоретическом плане говорить о феномене экологически неблагополучных территорий [15, с. 571].

Экологически неблагополучную ситуацию следует отграничивать от чрезвычайной ситуации, под которой понимается обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате промышленной аварии, иной опасной ситуации техногенного характера, катастрофы, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей. Территория, на которой возникла чрезвычайная ситуация, объявляется зоной чрезвычайной ситуации.

Для сравнения, закон Украины «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера», определяет чрезвычайную ситуацию техногенного и природного характера, как нарушение нормальных условий жизни и деятельности людей на отдельной территории либо объекте на ней или на водном объекте, вызванное аварией, катастрофой, стихийным бедствием или иным опасным событием, в том числе эпидемией, эпизоотией, эпифитотией, пожаром, которое повлекло (может повлечь) невозможность проживания населения на территории либо объекте, ведения там хозяйственной деятельности, гибель людей и/или значительные материальные потери. Зона чрезвычайной ситуации - отдельная территория, где сложилась чрезвычайная ситуация техногенного и природного характера [16].

Легальное понятие чрезвычайной ситуации дано в Федеральном Законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Он устанавливает, что

чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [17].

Как видно из определений сущностные характеристики идентичны, вместе с тем имеется и незначительные отличия. Например, в понятии «чрезвычайная ситуация», определенном в законе Украины указано, что нарушение нормальных условий жизни и деятельности людей происходит не только на отдельной территории, как указано в законах Республики Беларусь и Российской Федерации, но и на объекте на данной территории или на водном объекте. Закон Беларуси указывает, что чрезвычайная ситуация – это обстановка, сложившаяся в результате промышленной аварии, тогда как в Законе России отсутствует дифференциация на виды аварий и четко указано, что – это обстановка сложившаяся в результате аварии.

На основе проведенного исследования, по мнению автора, чрезвычайную ситуацию можно определить как обстановку на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, опасного природного явления, которые повлекли и /или могут повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и/или окружающей природной среде, значительные материальные потери и/или нарушение условий жизнедеятельности людей.

Целями введения чрезвычайного положения в Республике Беларусь являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности жизни и здоровья людей, а также устранение опасности, представляющей угрозу территориальной целостности и существованию государства. Основанием для введения чрезвычайного положения является наличие обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу безопасности жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существованию государства, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся: 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; беспорядки, сопровождающиеся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность для жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существования государства [12].

В Республике Беларусь в зависимости от территориального распространения, объемов материального ущерба, количества пострадавших людей чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, местные, региональные, республиканские (государственные) и трансграничные. Дополнительные критерии классификации чрезвычайных ситуаций в зависимости от сферы их возникновения, характера явлений и процессов и других факторов устанавливаются республиканским органом государственного управления по чрезвычайным ситуациям [9].

Чрезвычайная ситуация может сложиться не только в результате аварии или катастрофы, но также и в результате длительного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Это обстоятельство существенно отличает чрезвычайную ситуацию от экологически неблагоприятной. Более того, после ликвидации чрезвычайной ситуации с территории снимается статус зоны чрезвычайной ситуации, однако в случае наступления при этом последствий, определенных в законодательстве, ситуация из разряда чрезвычайной переходит в разряд экологически неблагоприятной.

Необходимо отметить, что для ликвидации чрезвычайной ситуации принимаются экстренные меры, а для ликвидации экологически неблагоприятной ситуации таких мер недостаточно, так как с целью восстановления окружающей среды существенно ограничивается хозяйственная деятельность.

В связи с вышесказанным следует признать обоснованной точку зрения, высказанную в научной литературе, о целесообразности отказа от термина «чрезвычайная ситуация» применительно к экологически неблагоприятным территориям, что позволит разграничить последние с зонами чрезвычайных ситуаций [18, с. 50].

В настоящее время отсутствует единый, однозначно определенный понятийный аппарат в области эколого-правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Например, в п. 4.3. положения «О Комиссии по чрезвычайным ситуациям при Совете Министров Республики Беларусь и ее рабочем органе» появляется термин «зона чрезвычайных ситуаций». Как было отмечено выше, подобной зоны не встречалось ни в перечне экологически неблагоприятных территорий, ни в классификации чрезвычайных ситуаций [19].

В законодательстве в области обеспечения экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях отсутствуют наиболее важные базовые понятия, такие как: жизненно важные экологические интересы и состояние защищенности жизненно важных экологических интересов, которые являются критерием экологической безопасности населения и территорий. Необходимо законодательное закрепление понятийного аппарата, дающего возможность единообразного понимания и применения классифицирующих признаков чрезвычайных ситуаций различного характера и их последствий.

Противоречивость, не комплексность, а зачастую и отсутствие необходимой легальной терминологии порождают значительные проблемы, как с позиции эффективности юридической техники при разработке нормативной базы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и с позиции правоприменительной практики.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, право в чрезвычайных ситуациях, как никакая другая сфера правового регулирования, нуждается в отстаивании доктрины прав личности, несмотря на очевидную опасность чрезвычайных ситуаций.

В ст. 32 Закона Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» отмечено, что в случае введения чрезвычайного положения республиканский орган государственного управления, ведающий вопросами иностранных дел, согласно международным обязательствам Республики Беларусь, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах, в трехдневный срок с момента введения чрезвычайного положения информирует Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о временных ограничениях (приостановлении) прав и свобод граждан, составляющих отступления от обязательств по указанным международным договорам, об объеме этих отступлений и о причинах принятия такого решения. Республиканский орган государственного управления, ведающий вопросами иностранных дел, информирует Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о дате прекращения (отмены) в соответствии с указанным законом чрезвычайного положения и о возобновлении в полном объеме действия положений Международного пакта о гражданских и политических правах [12].

Институт ограничения прав и свобод представляет собой детально санкционированное, временное уменьшение пользования самими благами, следовательно, ограничивается не само благо (объем, полнота, целостность и др.), а условия притязания на личное и общественное. Автором не отрицаются императивность и догматизм права, наоборот, необходима вариабельность поведения при чрезвычайных ситуациях в

зависимости от их характера, масштабов, локализации, величины ущерба и количества пострадавших людей.

Жизненно важными интересами Республики Беларусь в экологической сфере, как отмечено в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, являются: преодоление последствий аварии на Чернобыльской АЭС и других отрицательных воздействий на биосферу и среду обитания человека; обеспечение рационального и экологически безопасного использования природных ресурсов (земельных, водных, климатических, недр, растительного и животного мира), экологизация отечественной экономики; создание условий безопасного проживания населения и защиты территорий от чрезвычайных ситуаций и др. [6]. Для обеспечения данных интересов, по мнению автора, для устранения имеющихся эколого-правовых проблем при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, помимо сделанных выше выводов и предложений, было бы целесообразно:

- совершенствование экологической экспертизы и контроля как правовых инструментариев предотвращения чрезвычайных ситуаций;

- совершенствование системы оперативного реагирования и оповещения о загрязнении окружающей среды в результате промышленных аварий, стихийных бедствий или уничтожения природных ресурсов;

- развивать фундаментальные и прикладные научные исследования в исследуемой области;

- шире развивать международное сотрудничество Республики Беларусь с зарубежными странами в области охраны окружающей среды и разрешения экологических проблем транснационального характера, а также предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

- совершенствовать Государственную систему предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

- продолжать осуществление мероприятий по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС;

- закрепить в законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» механизм решения проблем снижения рисков чрезвычайных ситуаций;

Эффективность государственного регулирования национальной политики снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций зависит от формирования адекватной правовой базы, включающей систему законодательных и иных нормативных правовых и индивидуальных правовых актов, составляющих основу для всей системы принятия решений в данной сфере правоотношений.

Предложения об определенных изменениях должны исходить из основанного на тщательном исследовании убеждения в том, что конкретная реформа является необходимой, а ее претворение в жизнь должно наступить в определенное время и принести больше пользы, чем затрат.

Список цитированных источников

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.

2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ, в ред. Закона от 17 июля 2002 г., № 126-3 (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 85 – 2/875.

3. Петров, В.В. Экология и право: монография / В.В. Петров. – М.: Право, 1981. – 264 с.

4. Балашенко, С.А., Лаевская, Е.В., Макарова, Т.И. Право на благоприятную окружающую среду (как его защитить?): практ. пособие / С.А. Балашенко и др. – Мн., 2000. – 160с.

5. Петров, В.В. Экологический кодекс России / В.В. Петров // Вестник Московского ун-та. – 1992. – № 3. – С.3-35.

6. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утв. Указом Президента Республики Беларусь, 17 июля 2001 г., № 390 (с изм. и доп.) // (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 69. – 1/2852.

7. Васильева, М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / М.И. Васильева // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 51.

8. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Закон Республики Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 363-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/138.

9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Республики Беларусь, 5 мая 1998 г., № 141-3 (с изм. и доп.) // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэсп. Беларусь. – 1998. – № 19. – ст. 212.

10. О радиационной безопасности населения: Закон Республики Беларусь, 5 янв. 1998 г., № 122-3 // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь – 1998. – № 5. – ст. 25

11. О гражданской обороне: Закон Республики Беларусь, 27 нояб. 2006 г., № 183-З (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 201. – 2/1280

12. О чрезвычайном положении: Закон Республики Беларусь, 24 июня 2002 г., № 117-З (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 75. – 2/866

13. Жаворонкова, Н.Г. Понятие и виды экологически неблагоприятных территорий / Н.Г. Жаворонкова // Аграрное и земельное право. – 2007. № 4 – С.69-87.

14. Бринчук, М.М. Экологическое право (право окружающей среды) / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 2000. – 688 с.

15. Бринчук, М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 2005. – 670 с.

16. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера: закон Украины, 8 июня 2000 г., №1809-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

17. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон, 21 декабря 1994 г., № 68-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35. – ст.3648

18. Горбачев, А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагополучия / А.Н. Горбачев // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 48–54.

19. Об утверждении Положения о комиссии по чрезвычайным ситуациям при Совете Министров Республики Беларусь и ее рабочем органе, а также состава указанной комиссии: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 27 марта 2002 г., № 377 (с изм. и доп.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 39.– 5/10187.