

Н.Г. Жаворонкова

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ
ПРИРОДНОГО
И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

*Под редакцией
доктора юридических наук
профессора И. О. Красновой*

Н.Г. Жаворонкова

Эколого-правовые проблемы
обеспечения безопасности
при чрезвычайных ситуациях
природного и техногенного
характера

*Под редакцией
доктора юридических наук
профессора И.О. Красновой*

МОСКВА
Юриспруденция
2007

УДК 349.6
ББК 67.407
13

Автор:

Жаворонкова Н.Г. – кандидат юридических наук, доцент кафедры аграрного и экологического права МГЮА

Жаворонкова, Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера [Текст] / Н.Г. Жаворонкова; под общ. ред. И.О. Красновой. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 168 с. – 2000 экз. – ISBN 978-5-9516-0285-5.

Издание посвящено комплексному исследованию эколого-правовых проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Наиболее ценные предложения и выводы данной работы – это те, которые смогут при правильном их применении сохранить хотя бы одну жизнь, хотя бы одну территорию, экосистему, будущее.

**УДК 349.6
ББК 67.407**

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

1.1. ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Высокие темпы развития техногенной сферы, повышение роли человеческого фактора в ней, увеличение потребления человеком природных ресурсов, а также отсутствие устойчивой связи «человек — природа — общество» стали причинами множества природных и техногенных катастроф в XX и XXI вв. Человечество, все более и более вмешиваясь в природную среду и изменяя ее в соответствии со своими безграничными потребностями, остается относительно беззащитным перед разрушительным воздействием крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По данным ООН, за последние 20 лет на нашей планете в результате стихийных бедствий и катастроф погибли более 3 миллионов человек. На территории России в 2005 г. произошло 2720 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В результате чрезвычайных ситуаций погибли 5637 человек, пострадали 4 945 523 человека¹. То, что указанные тенденции имеют высокие темпы развития сегодня, позволяет с большой долей уверенности полагать, что в XXI в. ситуация в лучшую сторону не изменится, а, наоборот, будет усугубляться, неся новые угрозы существованию и развитию человеческого общества. В свете этого государство как институт, имеющий целью поддержание целостности общества и его развитие, берет на себя основные обязательства, связанные с предупреждением негативных последствий жизнедеятельности общества, смягчением их наступления и защитой от них населения и территорий.

Явления и катастрофы природного и техногенного характера, опасные для жизни и здоровья людей, в российской правовой доктрине

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2005 году» МЧС России. Москва. 2006. С. 7.

именуются чрезвычайными ситуациями. По данным Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), ежегодно доля чрезвычайных ситуаций растет на 5-7%. Вместе с ростом числа чрезвычайных ситуаций растет их негативное влияние на окружающую среду. В целом роль чрезвычайных ситуаций в обеспечении экологической безопасности трудно оценить, но ущерб, наносимый ими здоровью человека и природной среде, вполне сопоставим с ущербом, причиненным загрязнением окружающей среды от деятельности крупных промышленных предприятий.

Вопрос об упорядочении терминологии в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях начал обсуждаться детально только в последнее время. В настоящий момент в этой области отсутствует единый методологический подход к пониманию тех или иных дефиниций в сфере различных аспектов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях.

Вместе с тем единый, качественный терминологический аппарат предопределяет возможность унифицированного подхода к пониманию проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, необходимого для дальнейшего развития и совершенствования законодательства и иного нормативно-правового регулирования в данной сфере общественных отношений. Противоречивость, некомплексность, а зачастую и отсутствие необходимой легальной терминологии порождают значительные проблемы как с точки зрения эффективности юридической техники при разработке нормативной базы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и с точки зрения правоприменительной практики. Причем важнейшая правоприменительная проблема заключается в точной квалификации чрезвычайной ситуации, которая должна определять экономические механизмы в сфере снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, включая компенсационные издержки на восстановление нарушенного экономического потенциала пострадавшей территории, проведение экологических мероприятий, оказание помощи пострадавшему населению. Но самое важное: точная юридическая квалификация чрезвычайной ситуации должна определять всю стратегию действий уполномоченных юридических и должностных лиц, а также стратегию поведения населения в зоне чрезвычайной ситуации. Понятие и уровень чрезвычайной ситуации, установленный в соответствии с данной юридической квалификацией, должны определять:

- масштабы и порядок действий органов государственной власти на уровне Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций (например, общественных формирований спасателей), включая определение стратегии и тактики поведения всех юридических лиц и населения в зоне чрезвычайной ситуации;

- характер и порядок действий специально уполномоченных государственных органов в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, стратегию и тактику их поведения в зоне чрезвычайной ситуации;

- размер и характер государственных компенсаций (финансовых и материальных) пострадавшим территориям (включая восстановление нарушенных свойств окружающей природной среды) и населению из специализированных бюджетных фондов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- размер компенсаций страховых компаний юридическим и физическим лицам при страховании гражданско-правовой ответственности при чрезвычайных ситуациях.

Так, по мнению Б.Н. Порфирьева, первое, с чем сталкивается исследование проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, — это что вкладывается в само понятие «чрезвычайная ситуация»? Как выделить эти ситуации среди огромного разнообразия происходящих в мире процессов и явлений? Какие признаки, характерные для чрезвычайных ситуаций, позволяют говорить о них как об особом явлении, затрагивающем интересы всего общества?¹

В настоящее время отсутствует единый понятийный аппарат в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Ряд базовых понятий содержится в комплексе законодательных и иных нормативно-правовых актов, таких, как законы «О безопасности» 1992 г., «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1994 г., «Об охране окружающей среды» 2002 г., «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» 1997 г., «Об аварийно-спасательных работах и статусе спасателей» 1995 г.; постановление Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1996 г.; система государственных стандартов группы «Безопасность в чрезвычайных ситуациях», и в иных нормативно-правовых документах.

Главной методологической основой понятийного аппарата безопасности является Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», определяющий безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

¹ См.: Порфирьев Б.Н. Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики М., 1991. С. 6.

Угрозы определяются как совокупность условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства.

При описании этих угроз необходимо рассматривать факторы опасности: во-первых, в контексте конкретной экономической, социальной, экологической и технологической ситуации; во-вторых, в динамике их изменений (в частности, и от погодно климатических условий); в-третьих, во взаимодействии с другими факторами опасности, учитывая наличие технических систем защиты, имеющегося уровня подготовки и информированности персонала и населения, степени владения руководящих кадров методами управления риском. В зависимости от состояния всех этих условий проявления факторы опасности будут представлять большую или меньшую угрозу для жизни и здоровья населения, природной среды и безопасности хозяйственных объектов. Изменение каждого из этих условий во времени и в пространстве может коренным образом изменять степень угрозы, переводя ее из потенциальной угрозы в реальную и наоборот¹.

Для обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, защищенности окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий, уровень экологической безопасности должен быть адекватен степени угрозы, а это требует точной оценки как уровня безопасности, так и степени угрозы.

Опасность определяется как ситуация в *окружающей человека среде*, в которой при определенных условиях (случайного или детерминированного характера) возможно возникновение **факторов опасности (опасных факторов)**, способных привести к одному или совокупности следующих нежелательных последствий для человека и *окружающей (его) среды*²:

- отклонению **здоровья** человека от среднестатистического значения, т.е. к заболеванию или даже смерти;
- ухудшению состояния **природной среды** и (или) ухудшению качества **природной среды**;
- нарушению **безопасности предприятий и территорий**, обусловленному нанесением материального или социального **ущерба** (наруше-

¹ Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. 2002. С. 320.

² См.: Харченко С.Г., Прохожев А.А., Шахраманьян М.А., Акимов В.А., Махутов Н.А. Концептуальные основы государственной стратегии снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций. Основные термины и понятия. Ж. «Экология и промышленность России», октябрь, 1997. С. 31-34; Маршалл В. Основные опасности химических производств. М.: «Мир», 1989; Харченко С.Г., Кузьмин И.И., Човушан Э.О. Региональные проблемы обеспечения экологической безопасности. Ж. «Экология и промышленность России», июль, 1996. С. 30-34.

нием процесса нормальной хозяйственной деятельности, потерей того или иного вида собственности и т.д.);

- возникновению **чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**.

Таким образом, термин **«опасность»** означает возможность осуществления некоторых условий технического, природного, экономического или социального характера, при наличии которых могут наступить неблагоприятные события и процессы (например, природные катастрофы или бедствия, аварии на промышленных предприятиях, экономические или социальные кризисы и т.д.). Следовательно, **«опасность»** — это ситуация, постоянно присутствующая в **окружающей среде** и способная в определенных условиях привести к реализации в **окружающей среде** нежелательного события — возникновению опасного **фактора**.

Экологические факторы опасности — это факторы, обусловленные причинами природного характера (неблагоприятными для жизни человека, животных, растений климатическими условиями, физико-химическими характеристиками почвы, воды, атмосферы и функциональными характеристиками экосистем; природными бедствиями и катастрофами и т.д.)¹.

Техногенные (или антропогенные) факторы опасности — это факторы, обусловленные хозяйственной деятельностью людей (чрезмерными выбросами и сбросами в окружающую среду отходов хозяйственной деятельности в условиях ее нормального функционирования и в аварийных ситуациях; необоснованными отчуждениями территорий под хозяйственную деятельность; чрезмерным вовлечением в хозяйственный оборот природных ресурсов; иными связанными с хозяйственной деятельностью подобными негативными процессами, актами или решениями)².

Легальное понятие чрезвычайной ситуации дано в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «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.

¹ Природопользование: Словарь-справочник / Н.Ф. Реймерс // М.: Мысль, 1990, Health and Safety Policies: Guiding Principles for Risk Management / Joint Committee on Health. Safety of the Royal Society of Canada and the Canadian Academy of Engineering. Report JCHS 93-1, July 1993 // Institute for Risk Research, University of Waterloo. Waterloo, Ontario, N2L 3G1 Canada 1993; Проблемы безопасного развития техносферы / В.А. Легасов // Бюллетень МАГАТЭ Т. 29. № 4. 1987. С. 28; Харченко С.Г., Кузьмин И.И., Човушан Э.О. Региональные проблемы обеспечения экологической безопасности. Ж. «Экология и промышленность России» июль, 1996. С. 30-34.

² См.: Харченко С.Г., Кузьмин И.И., Човушан Э.О. Указ. соч.

Данное определение весьма важно для понимания сущности чрезвычайных ситуаций, так как законодатель приводит критерии, по которым то или иное экстремальное событие может быть отнесено к чрезвычайным ситуациям:

- 1) наличие человеческих жертв или возможность их появления;
- 2) ущерб здоровью людей и (или) окружающей среде (и возможность их появления);
- 3) значительный материальный ущерб (и возможность его появления);
- 4) нарушение условий жизнедеятельности людей (и возможность его появления).

Из приведенного понятия мы видим, что наличие возможности наступления определенных законом последствий в связи с экстремальным событием также является важнейшим основанием отнесения его к чрезвычайной ситуации.

Необходимо отметить, что Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не определяет понятия ущерба здоровью или окружающей среде, значительному материальному ущербу, нарушению условий жизнедеятельности людей. Лишь Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 13 сентября 1996 г. № 1094, классифицируя такие ситуации, устанавливает числовые выражения данных характеристик применительно к каждому виду чрезвычайной ситуации. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 дает понятие существенного экологического вреда, характеризующегося возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при котором уровень смертности превышает среднестатистический в три и более раза; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений; уровнем деградации земель и т.п. Указанное понятие, хотя и носит комплексный характер, но не отражает специфики чрезвычайных ситуаций и используется в судебной практике, а не в деятельности специально уполномоченных органов в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность введения чрезвычайного положения не только при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуациях, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы и пр.,

но и требующих проведения масштабных аварийно-спасательных работ и других неотложных работ.

Понятие чрезвычайных ситуаций фигурирует также в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». Так, под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии гидротехнического сооружения, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ущерб окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Однако из текста самого Закона вытекает, что данное определение используется исключительно для опасной обстановки, возникающей на гидротехнических сооружениях.

В нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации и МЧС России определения понятия чрезвычайной ситуации отсутствуют.

Определения чрезвычайной ситуации имеются в ГОСТах группы «Безопасность в чрезвычайных ситуациях», утвержденных Госстандартом России, т.е. имеющих статус нормативных актов и действующих до принятия соответствующих технических регламентов.

В ГОСТе Р 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Таким образом, это определение расширяет законодательное понятие чрезвычайных ситуаций, уточняя ее территориальную локализацию на водных объектах.

Чрезвычайные ситуации в зависимости от характера источника их возникновения подразделяются на техногенные, т.е. вызванные антропогенной деятельностью человека, и природные — не зависящие от его воли и являющиеся последствием естественных природных процессов.

При этом под источником чрезвычайной ситуации понимается опасное природное явление, авария или опасное техногенное происшествие, широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений, также применение современных средств поражения, в результате чего произошла или может возникнуть чрезвычайная ситуация.

ГОСТ Р 22.0.05-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» дает определение техногенной чрезвычайной ситуации. Это состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нару-

шаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде.

Указанное определение существенным образом отличается от определения чрезвычайной ситуации, данное в базовом законе о защите населения, так как оно не включает такой критерий, как **возможность** наступления неблагоприятных последствий, что значительно сужает понимание феномена чрезвычайной ситуации антропогенного характера.

Техногенная чрезвычайная ситуация может возникнуть в результате аварии на промышленных объектах или на транспорте, пожаров, взрывов и т.д.

Авария — опасное техногенное происшествие, создающее на промышленном объекте, территории или акватории угрозу жизни людей и приводящее к разрушению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного и транспортного процесса, а также к нанесению ущерба окружающей среде.

Чрезвычайная ситуация природного характера — обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате возникновения источника природной чрезвычайной ситуации, что может повлечь или повлекло за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей. Источником чрезвычайной ситуации природного характера могут быть стихийные бедствия, под которыми понимается разрушительное природное или природно-техногенное явление, в результате которого возникла или может возникнуть угроза жизни и здоровью людей. Происходит разрушение материальных ценностей или компонентов окружающей природной среды.

Важно отметить, что анализ нормативно-правовых актов демонстрирует непонимание сущности чрезвычайной ситуации как обстановки, сложившейся на определенной территории. Это выражается в том, что зачастую ее понятие подменяется понятием источника чрезвычайной ситуации, что в итоге может привести к правовой коллизии.

Важность точного правового определения понятийного аппарата обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях определяется также и тем, что оно необходимо для создания оптимального режима деятельности уполномоченных органов как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В региональном законодательстве также есть отличия в подходах к определению чрезвычайной ситуации. Мы можем выделить три группы субъектов Российской Федерации, законодательство которых по-разному подходит к определению чрезвычайной ситуации (ЧС):

Первая группа. Определение ЧС в законодательстве отсутствует (пример — Московская область);

Вторая группа. Определение ЧС идентично определению, данному в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (пример — Москва, Кемеровская, Ленинградская области);

Третья группа. Определение ЧС отличается чем-либо от определения ФЗ № 68-ФЗ (например, Санкт-Петербург).

Различия в определениях связаны с тем, что субъекты Российской Федерации конкретизируют перечень источников чрезвычайных ситуаций с учетом своих особенностей, оставляя его открытым. В законе Санкт-Петербурга перечень дополнен, например, террористическими акциями.

В рассмотренных муниципальных правовых актах определение понятия ЧС отсутствует.

В литературе чрезвычайные ситуации определяются также как обстоятельства, возникающие в результате стихийных бедствий, аварий и катастроф в промышленности и на транспорте, экологических катастроф, диверсий и факторов военного, социального и политического характера, которые заключаются в резком отклонении от нормы протекающих явлений и процессов и оказывают значительное воздействие на жизнедеятельность людей, экономику, социальную сферу и природную среду.

Как мы видим это определение достаточно близко к определению понятия чрезвычайной ситуации, данному в базовом законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» В его основе лежат источники ЧС, а также сферы, которые могут в значительной степени пострадать при ЧС. Авторы расширяют перечень источников ЧС, дополняя их категориями военного и политического характера, что, в общем, соответствует понятию чрезвычайного положения, определенного Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».

По-другому акценты расставляет профессор Б.П. Кондратов¹. Под чрезвычайной ситуацией он понимает обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате опасного природного, техногенного или социального явления, создающую угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства, которая требует принятия неотложных адекватных мер правового, экономического, организационного и иного характера. Здесь автор выделяет три основных субъекта, для которых чрезвычайные ситуации представляет опасность, — личность, общество и государство. По нашему мнению, это наиболее обоснованный подход, так как все сферы, выделяемые в предшествующих

¹ См.: Кондратов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 2001. С. 291

определениях, — результат общественного развития. Также Б.П. Кондратов делает акцент на инструментах управления деятельностью по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации, что является важным аспектом функционирования субъектов Единой Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации (РСЧС).

В научной и методической литературе встречается и множество других взглядов на понятие чрезвычайной ситуации. Однако так или иначе их авторы опираются на один или несколько факторов чрезвычайной ситуации — ее источники и последствия, субъекты по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации и т.д. На наш взгляд, все они должны быть систематизированы и проанализированы российскими законодателями с целью актуализации ряда положений действующего законодательства.

Особое место в понятийном аппарате безопасности при чрезвычайных ситуациях занимает классификация этих ситуаций.

Классификация чрезвычайных ситуаций — выделение различных видов чрезвычайных ситуаций по какому-либо критерию в целях решения следующих задач:

1. Установление единых требований и подходов к предупреждению и ликвидации ЧС;
2. Детализация и учет опасных факторов, которые могут быть источниками ЧС;
3. Разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями РСЧС по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
4. Создание базы для проведения научно-исследовательских, методических и практических работ предупредительного характера с целью снижения риска чрезвычайной ситуации.

На сегодняшний день отсутствует единое представление о классификации чрезвычайных ситуаций, что является следствием несовершенного законодательства и постоянно меняющихся условий деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Существует несколько нормативно-правовых актов, в которых напрямую или косвенно классифицируются чрезвычайные ситуации. Так, базовый для РСЧС Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет, что установление классификации чрезвычайных ситуаций — полномочие Правительства РФ, но при этом сам выделяет несколько их видов: ЧС техногенного характера и ЧС природного характера (фигурируют только в названии закона и вступительной части); чрезвычайные ситуации: федерального характера, межрегионального характера, межмуниципального характера и регионального характера. При этом указанный закон не дает определения этим ви-

дам чрезвычайных ситуаций, а также не определяет критерия такого деления.

Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1094 было утверждено Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В Положении устанавливается, что чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества пострадавших людей, людей у которых нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайные ситуации по территориальному принципу подразделяются на: локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные.

К локальной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1000 минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения.

К местной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 10 человек, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1000, но не более 5000 минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района.

К территориальной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5000, но не более 0,5 миллиона минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта Российской Федерации.

К региональной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 0,5 миллиона, но не более 5 миллионов. Размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации. И зона чрезвычайной ситуации охватывает территорию двух субъектов Российской Федерации.

К федеральной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо материальный ущерб составля-

ет свыше 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации.

К трансграничной относится чрезвычайная ситуация, поражающие факторы которой выходят за пределы Российской Федерации, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затрагивает территорию Российской Федерации.

Данную классификацию можно признать не очень удачной по следующим причинам:

1. При определении вида чрезвычайной ситуации используются одновременно несколько разнотипных критериев, что на практике вызывает множество проблем, связанных с приданием такой ситуации официального статуса.

2. Данная классификация отчасти не соответствует Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», что может привести к неоднозначному пониманию правовых норм. В законе встречаются понятия чрезвычайных ситуаций федерального, *межмуниципального* и регионального значения.

3. Классификация не соответствует современным реалиям, когда глобализация несет новые угрозы для человеческой жизнедеятельности, появляются все более и более опасные факторы, с которыми государство должно считаться, даже если они непосредственно не затрагивают территорию Российской Федерации.

Положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и указанного выше постановления Правительства РФ фактически не учитывают специфики экологических факторов чрезвычайных ситуаций и плохо корреспондируются с классификациями, закрепленными в других нормативных актах.

В частности, Приказом Госкомэкологии России от 1 марта 2000 г. № 120 утверждены Рекомендации, в соответствии с которыми должно предоставляться оперативное донесение о ЧС. В Рекомендации был включен Классификатор природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. Их в списке более 30. Однако если исходить из легального понимания чрезвычайной ситуации, то приведенные в Классификаторе наименования есть не что иное, как источники чрезвычайных ситуаций: землетрясение, наводнение, обвал и т.д.

В государственных докладах о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций используются в основном один тип классификации — по источникам их возникновения.

Классификация ЧС в Государственных докладах МЧС России

№ п/п	Вид ЧС	Источники ЧС
1.	Техногенные	<ul style="list-style-type: none"> - Дорожно-транспортные происшествия - Аварии (пожары) на объектах жилого и соцбытового назначения - Аварии на промышленных объектах - Авиационные катастрофы - Химические аварии - Аварии на ж/д транспорте - Аварии на маломерных судах - Обнаружение боеприпасов - Аварии на магистральных трубопроводах - Аварии на системах жизнеобеспечения - Обнаружение радиоактивных источников
2.	Природные	<ul style="list-style-type: none"> - Землетрясения, извержения вулканов - Ураганы, смерчи, сильные дожди и ветра, снегопады - Наводнения, половодье, маловодье - Загрязнение водных бассейнов - Лесные пожары - Засуха, заморозки
3.	Биолого-социальные	<ul style="list-style-type: none"> - Инфекционные заболевания людей - Отравления людей - Эпизоотии, паразитарные и зоонозные заболевания животных - Эпифитотии и вспышки массового размножения вредителей с/х растений

Но ни одна классификация, приведенная выше, не дает полного представления о чрезвычайных ситуациях как особо опасных условиях, угрожающих человеческой жизнедеятельности. Отсутствует системный подход к пониманию сущности чрезвычайных ситуаций.

Однако обобщение различных правовых и научно-методических материалов позволило сформировать приведенную ниже классификацию, в которой учитываются наиболее существенные признаки ЧС различного типа.

Таким образом, взрыв жилого дома, в котором погибли 23 человека, может именоваться техногенной локальной чрезвычайной ситуацией с мгновенным темпом развития, значительными человеческими потерями и материальным ущербом.

Безусловно, минусом данной классификации является ее масштабность, однако при этом она учитывает наиболее важные факторы чрезвычайной ситуации, такие, как источник и масштабы, темпы распространения и последствия, которые необходимо учитывать при принятии управленческих решений.

В любом случае установление актуальной классификации чрезвычайных ситуаций с целью унификации подходов к их определению, предупреждению и ликвидации — одна из приоритетных задач Правительства РФ.

Системная классификация ЧС

№ п/п	Основание классификации	Классификация ЧС	Характеристика ЧС
1.	Источник происхождения ЧС	Природные	Источником ЧС являются природные явления, опасные для жизни людей и функционирования территориальных систем (Табл. 1)
		Техногенные	Источником ЧС являются техногенные аварии, опасные для жизни людей и функционирования территориальных систем (Табл. 1)
2.	Масштаб ЧС	Локальные	Территория ЧС и ее возможных последствий – объект (организация)
		Местные	Территория ЧС и ее возможных последствий – муниципальное образование
		Региональные	Территория ЧС и ее возможных последствий – субъект РФ
		Окружные	Территория ЧС и ее возможных последствий – более одного субъекта РФ
		Федеральные	Территория ЧС и ее возможных последствий – более одного федерального округа в одном федеральном округе
3.	Темп распространения ЧС	Глобальные	Территория ЧС и ее возможных последствий – Россия и хотя бы одно иностранное государство
		Плавающие	Скорость распространения опасности: от 10–15 суток и выше
		Умеренные	Скорость распространения опасности: от суток до 10–15 суток
		Стремительные	Скорость распространения опасности: от 30 минут до суток
		Мгновенные	Скорость распространения опасности: от нескольких секунд до 30 минут
4.	Последствия ЧС	Незначительные	Пострадали (погибли) до 10 человек
		Значительные	Пострадали (погибли) от 10 до 100 человек
		Большие	Пострадали (погибли) от 100 до 1000 человек
		Очень большие	Пострадали (погибли) от 1000 человек и выше
		Незначительный	До 100 МРОТ
		Значительный	От 100 до 10 000 МРОТ
		Большой	От 10 000 до 100 000 МРОТ
Очень большой	От 10 0000 МРОТ		

Особого внимания заслуживает анализ понятийного аппарата, характеризующего источники и причины возникновения чрезвычайных ситуаций.

В понятийном плане представляется необходимым провести различия между причинами и источниками чрезвычайных ситуаций. Мы представляем, что данное различие заключается в следующем.

«Источником» чрезвычайной ситуации могут быть природные явления и процессы, имеющие вероятностную природу и которые в значительной степени не изучены. Вследствие этого прогнозирование их возникновения и протекания, а также масштаб их последствий могут быть определены только с определенной степенью вероятности, на ограниченной территории, на ограниченные промежутки времени и с небольшим периодом времени, позволяющим определить необходимые средства защиты. Тем более это касается последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, например стихийных бедствий, реальный ущерб от которых фактически невозможно прогнозировать и выявить сразу же из-за отсроченности их во времени. Это определяет особую роль физических лиц и организаций, призванных обеспечить безопасность при чрезвычайных ситуациях. Результаты деятельности таких субъектов будут в значительной мере зависеть также от ситуативного поведения населения, находящегося в зоне чрезвычайной ситуации.

Когда мы говорим о «причине» чрезвычайной ситуации, то сама причина и особенно ее последствия будут складываться из источника чрезвычайной ситуации (ее типа, характера и т.д.) и человеческого фактора, а именно из поведения населения в зоне чрезвычайной ситуации, в частности его подготовленности, обученности, информированности, оснащенности и организованности. А также из деятельности организаций, уполномоченных обеспечить безопасность при чрезвычайной ситуации, от их организационной, научной, физической подготовленности, технологической, материально-технической оснащенности, направленной на деятельность в чрезвычайных ситуациях.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что целью деятельности РСЧС является защита населения и территории от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, из которой вытекают следующие задачи:

- предупреждение возникновения и развития ЧС;
- снижение размеров ущерба и потерь от ЧС;
- ликвидация ЧС;
- разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в данной области.

Под предупреждением чрезвычайных ситуаций в данном законе понимается комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникнове-

ния чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Таким образом, предупреждение чрезвычайных ситуаций можно разделить на два этапа:

- предупреждение возникновения ЧС;
- предупреждение развития ЧС в случае их возникновения.

Мероприятия по этим двум этапам определяются и закрепляются в нормативно-правовых и локальных актах на всех уровнях.

Федеральный закон «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также ряд других правовых актов, устанавливает полномочия в области предупреждения возникновения и развития чрезвычайных ситуаций.

Президент Российской Федерации:

- определяет основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территории от ЧС;
- вносит на рассмотрение Совета безопасности РФ и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения ЧС;
- вводит в соответствии с Конституцией и федеральными конституционными законами чрезвычайное положение.

Федеральное Собрание Российской Федерации:

- обеспечивает единообразие в законодательном регулировании в области ЧС;
- утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области;
- проводит парламентские слушания по вопросам защиты от ЧС.

Правительство Российской Федерации:

- издает на основании и во исполнение законов постановления и распоряжения в области защиты от ЧС;
- организует проведение научных исследований в данной области;
- организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты от ЧС;
- осуществляет руководство РСЧС;
- обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, определяет порядок их использования;
- устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности;
- устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций;
- обеспечивает предупреждение ЧС федерального характера;
- определяет порядок сбора информации в области защиты от ЧС, порядок обмена указанной информацией между субъектами РСЧС.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

- принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты от ЧС межмуниципального и регионального характера;

- осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты от ЧС, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера и обеспечивают их проведение;

- осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты от ЧС межмуниципального и регионального характера; обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС межмуниципального и регионального характера;

- организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения;

- осуществляют финансирование мероприятий в области защиты от ЧС;

- создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС межмуниципального и регионального характера;

- содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

Органы местного самоуправления:

- осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты от ЧС, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

- осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты от ЧС, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС;

- осуществляют финансирование мероприятий в области защиты от ЧС;

- создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;

- организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении;

- содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

- создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты от ЧС.

Организации обязаны:

- планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от ЧС;
- планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в ЧС;
- обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации ЧС, осуществлять обучение работников организаций способам защиты и действиям в ЧС;
- создавать и поддерживать в постоянной готовности локальные системы оповещения о ЧС;
- обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации ЧС;
- финансировать мероприятия по защите работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от ЧС;
- создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты от ЧС, а также оповещать работников организаций об угрозе возникновения или о возникновении ЧС.

Таким образом, содержание понятия «предупреждение чрезвычайной ситуации» достаточно велико. Приведенные выше положения дополняются еще множеством законодательных и подзаконных актов, правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в которых они конкретизируются с учетом особенностей территории и организации. Однако права и обязанности, установленные Федеральном законе «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», являются базовыми для понимания сущности предупреждения чрезвычайных ситуаций. Обобщая вышесказанное, мы можем выделить следующие основные направления деятельности по предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций:

- нормативно-правовое регулирование деятельности уполномоченных органов и организаций по предупреждению ЧС;
- организационное обеспечение предупреждения ЧС: создание и организация функционирования специальных органов (комиссий) и аварийно-спасательных формирований, контроль и надзор в области предупреждения ЧС;

-информационная деятельность в области предупреждения ЧС: сбор и обмен информацией, создание и организация функционирования систем оповещения населения, обучение населения и должностных лиц;

-финансово-экономическое обеспечение деятельности по предупреждению ЧС: создание резервов, финансирование программ и мероприятий;

- научно-техническая деятельность по предупреждению ЧС: проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на предупреждение ЧС.

Приведенные выше направления деятельности нельзя рассматривать как отдельные этапы предупреждения чрезвычайных ситуаций. Это взаимосвязанные элементы единой системы, эффективность которой зависит от каждого из них.

Для понимания такого понятия, как «предупреждение чрезвычайных ситуаций», также важен и еще один документ — ГОСТ Р 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий», в котором даны обобщенные понятия, связанные с предупреждением чрезвычайных ситуаций, а именно: предотвращение ЧС, профилактика возникновения источников ЧС, подготовка к ЧС, подготовка территории к функционированию в ЧС, подготовка объекта народного хозяйства к работе в ЧС, защита населения в ЧС, обучение населения действиям в ЧС, укрытие населения в средствах коллективной защиты, эвакуация населения.

Под предотвращением чрезвычайных ситуаций ГОСТ понимает комплекс правовых, организационных, экономических инженерно-технических, эколого-защитных, санитарно-гигиенических, санитарно-эпидемиологических и специальных мероприятий, направленных на организацию наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов, прогнозирования и профилактики возникновения источников чрезвычайной ситуации, а также на подготовку к чрезвычайным ситуациям. Данное определение значительно расширяет перечень направлений и форм деятельности по предупреждению чрезвычайных ситуаций, что, безусловно, важно для эффективного функционирования РСЧС.

Профилактика возникновения источников чрезвычайных ситуаций — проведение заблаговременных мероприятий по недопущению и (или) устранению причин и предпосылок возникновения источников чрезвычайной ситуации антропогенного происхождения, а также по ограничению ущерба от них.

Зачастую на практике встает вопрос о соотношении понятий «причина чрезвычайной ситуации» и «источник чрезвычайной ситуации». В законодательстве и подзаконных актах эти понятия отождествляются. В ГОСТах фигурирует только понятие источника чрезвычайной ситуации. А в уже упоминавшемся Приказе Госкомэкологии России

от 1 марта 2000 г. № 120 употребляется термин «причина чрезвычайной ситуации». С целью избежания каких-либо проблем было бы целесообразно употреблять термин «источник», так как именно он встречается в законодательстве о защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций.

Итак, рассмотренное выше определение профилактики возникновения источников чрезвычайной ситуации опирается исключительно на источники ЧС антропогенного происхождения. При этом ГОСТ не устанавливает, что это такое и какие конкретно источники могут быть отнесены к данному классу чрезвычайных ситуаций. Поэтому к чрезвычайным ситуациям антропогенного происхождения можно относить все техногенные ситуации, а также те природные и биолого-социальные чрезвычайные ситуации, к возникновению которых человек имеет прямое или косвенное отношение (например, глобальное потепление как источник чрезвычайной ситуации является результатом деятельности человека в мировом масштабе и может быть отнесено к источникам антропогенного происхождения).

«Подготовка к чрезвычайным ситуациям» — комплекс заблаговременно проводимых мероприятий по созданию на определенной территории или на потенциально опасном объекте условий для защиты населения и материальных ценностей от поражающих факторов и воздействий источников чрезвычайных ситуаций, а также для обеспечения эффективных действий органов управления, сил и средств РСЧС по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В данном определении выделены два основных объекта защиты от чрезвычайных ситуаций — население и материальные ценности. Последний в ГОСТах не определяется. А в законодательстве под материальными ценностями понимаются различные категории, в том числе памятники культуры, архивы, товары и пр. Требуется конкретизация в нормативно-правовых актах федерального характера понятия и видов объектов материальных ценностей, подлежащих защите от чрезвычайных ситуаций. Закон РФ «О безопасности» устанавливает еще один объект защиты — духовные ценности, что тем более трудно для понимания и классификации, а также установления порядка их защиты. Таким образом, это еще один явный пробел в российском законодательстве, требующий устранения в целях повышения эффективности защиты от чрезвычайных ситуаций.

«Подготовка территории» к чрезвычайным ситуациям — комплекс заблаговременно проводимых экономических, организационных, инженерно-технических и специальных мероприятий, заблаговременно проводимых на территории субъектов Федерации с целью обеспечения безопасности населения, объектов народного хозяйства и окружающей природной среды в условиях чрезвычайной ситуации.

Как мы видим, последнее определение противоречит действующему законодательству, так как ограничивает деятельность по подготовке территории к чрезвычайной ситуации территорией субъекта Федерации, в то время как РСЧС предполагает деятельность по защите территории и на уровне Российской Федерации, и на уровне ее субъекта, и на уровне муниципального образования, и на уровне объекта (организации). Использовать его можно лишь в части предлагаемых видов мероприятий и объектов защиты от чрезвычайных ситуаций.

Защита населения в чрезвычайных ситуациях — совокупность взаимосвязанных по времени, ресурсам и месту проведения мероприятий, направленных на предотвращение или предельное снижение потерь населения и угрозы его жизни и здоровью от поражающих факторов и воздействий источников чрезвычайной ситуации.

Обучение населения действиям в чрезвычайной ситуации — целенаправленное накопление населением знаний, приобретение и закрепление навыков, необходимых при защите от опасностей, вызванных источниками чрезвычайной ситуации, а также при участии в проведении неотложных работ в зонах чрезвычайной ситуации и очагах поражения.

Таким образом, предупреждение возникновения и развития чрезвычайной ситуации — одна из важнейших задач РСЧС по защите населения и территории. Оно включает в себя множество различных направлений деятельности, которые устанавливаются действующим законодательством и иными нормативно-правовыми актами федерального, регионального и муниципального значения. Существующие в них пробелы, которые способствуют снижению эффективности указанной деятельности и возникновению правовых коллизий, должны быть устранены, что является первостепенной задачей деятельности уполномоченных в данной сфере органов государственной власти Российской Федерации.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под ликвидацией чрезвычайных ситуаций понимает аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении таких ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Опираясь на ГОСТ Р 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных положений», можно сформулировать следующие задачи по ликвидации чрезвычайных ситуаций:

1. Экстренное реагирование на ЧС, т.е. осуществление взаимосвязанных действий по незамедлительному получению информации о факте возникновения ЧС, своевременному оповещению об этом населения и

заинтересованных организаций, а также уточнению и анализу обстановки, принятию решений и организации действий сил и средств ликвидации ЧС.

2. Разведка в зоне ЧС — сбор и передача достоверных данных об обстановке в зоне ЧС, необходимых для эффективного проведения неотложных работ и организации жизнеобеспечения населения.

3. Аварийно-спасательные работы в ЧС — действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов. Аварийно-спасательные работы характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения.

4. Экстренная медпомощь в ЧС — комплекс экстренных лечебно-диагностических, санитарно-эпидемиологических, лечебно-эвакуационных и лечебных мероприятий, осуществляемых в кратчайшие сроки при угрожающих жизни и здоровью пораженных состояниях, травмах и внезапных заболеваниях людей в зоне ЧС.

5. Охрана порядка в зоне ЧС, т.е. действия сил охраны общественного порядка в зоне ЧС по организации и регулированию движения всех видов транспорта, охраны материальных ценностей любых форм собственности и личного имущества пострадавших, а также по обеспечению режима чрезвычайного положения, порядка въезда и выезда граждан и транспортных средств.

6. Санитарная очистка территории в зоне чрезвычайной ситуации — действия специальных подразделений сил и средств ликвидации ЧС по поиску и сбору представляющих опасность предметов и продуктов органического и неорганического происхождения, образовавшихся в результате возникновения ЧС, и их захоронению в специально отведенных для этого местах, а также по обеззараживанию мест их нахождения.

7. Аварийно-восстановительные работы в ЧС — первоочередные работы в зоне ЧС по локализации отдельных очагов разрушений и повышенной опасности, по устранению аварий и повреждений на сетях и линиях коммунальных и производственных коммуникаций, созданию минимально необходимых условий для жизнеобеспечения населения, а также работы по санитарной очистке и обеззараживанию территории.

Закон РФ «О безопасности» выделяет следующие виды последствий ЧС: социально-политические, экономические, военные, экологические. Однако ни в одном подзаконном акте эти виды последствий ЧС не определяются и не конкретизируются. Косвенно последствия ЧС можно выделить из определений предупреждения и ликвидации ЧС:

- человеческие жертвы и ущерб здоровью людей;
- ущерб окружающей природной среде;

- материальный ущерб, т.е. потеря материальных ценностей;
- нарушение производственных процессов;
- нарушение условий жизнедеятельности людей.

Наибольший интерес представляют экологические последствия чрезвычайной ситуации или ущерб окружающей среде. Этот вид последствий трудно измерим. Если человеческие и материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей имеют количественное выражение, то ущерб природной среде плохо поддается измерению. Безусловно, можно приблизительно подсчитать стоимость погибших лесов, непригодных вследствие ЧС земель, но представляется затруднительным измерить глобальные изменения экосистемы в результате ЧС, которое будет долгое время оказывать влияние на человеческую жизнедеятельность. Ярчайший пример в Новой истории — авария на Чернобыльской АЭС. Ее экологические последствия катастрофичны и будут проявлять себя еще десятки лет.

Актуальность данной проблемы в сегодняшнем мире нарастает. Государство должно направлять больше своих усилий на предотвращение ЧС, вызывающих серьезные экологические последствия.

В настоящее время приоритетной задачей в данной области является создание системы технологий, направленных на оптимизацию потребления невозобновляемых природных ресурсов, повышение экологической безопасности территорий и опасных производственных объектов, создание устойчивой связи между человеком и природой.

Итак, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера включает в себя множество направлений и форм. Законодательство и иные нормативно-правовые акты различных ведомств и структур определяют большое количество инструментов их деятельности. Приоритетной задачей сегодня является их согласование и унификация в едином документе — техническом регламенте в области обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

1.2. ЗНАЧЕНИЕ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Необходимость изучения действия права в чрезвычайных ситуациях имеет целью определить, какие стороны таких ситуаций релевантны к формированию и реализации права, как они влияют на эти процессы, на их организационно-ресурсную основу, как сказываются на правовом поведении субъектов, а следовательно, на результативности права¹.

¹ См.: Дубовик О.Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 3.

Право как институциональное образование и юридическое явление формируется и функционирует в виде объективного права — институционального нормативного регулятора, по своему содержанию близкого к тому, что понимается под термином закон¹.

Право выступает как система правовых актов, как совокупность норм, устанавливающая субъективные права и обязанности, т.е. полномочия, которыми обладают физические и юридические лица, иные субъекты в рамках не только правоотношений, но и вне их, как некоторый принятый порядок отношений, действий, реакций и т.д.²

В теории права нет единства в определении роли и места права в системе регулирования общественных отношений. Так, О.В. Мартышин считает, что «в своей основе нормативное регулирование — это способ выживания общества в условиях непрекращающейся борьбы с природой и друг с другом»³. По мнению Т.Н. Радько, «основной целью нормативного регулирования всегда было, есть и будет сохранение существующей системы, обеспечение ее стабильности». И далее он пишет: «Нормативные регуляторы — это правила, формирующиеся в обществе под воздействием экономических, классовых, социальных, религиозных факторов, направленные на обеспечение нормального (безопасного) существования и прогрессивного развития общества»⁴.

Поскольку данные определения не связаны с понятием правового регулирования в области чрезвычайных ситуаций, мы отметим лишь некоторые понятийные характеристики, видимо, типичные для традиционного определения роли права. Если сводить роль права к способам «непрекращающейся борьбы с природой», то сложно говорить о принципе «экологической безопасности» или о решении проблем чрезвычайных ситуаций в контексте гармонизации отношений человека и природы, «устойчивого развития», оценки их техногенных последствий как фактора опасности для человека и окружающей среды обитания. Не соглашаясь с авторами, которые стоят на позиции «борьбы с природой», приведем точки зрения ученых на роль права, прямо противоположные цитируемым, исходящие из посыла, что «эколого-правовые отношения есть отношения в системе экологической деятельности общества по разработке, совершенствованию, развитию и организации эффективных программ устойчивого экологического равновесия элементов суперсистемы»⁵. Обратим внимание на слова «в системе экологической деятельности», т.е. не право для борьбы с природой, а право как часть

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 66, 78.

² См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник М., 2004. С. 22.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов. М., С. 196.

⁴ Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2005. С. 334-335.

⁵ Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб., 2000. С. 33.

экологической деятельности. «Устойчивое экологическое равновесие» понимается как высшая ценность и цель правового регулирования, а не как борьба с природой.

Сложность определения роли права в формировании принципиально нового подхода к системе «человек — природа» представляется не «внутренней» проблемой, как отмечает А. Шестерюк, а «принципиальной методологической трудностью эколога-правовой теории; не в присутствии “субъективного фактора”», не в наличии неопределенности и невероятном характере процессов, а в проблеме понимания того, что же все-таки наблюдает наблюдатель. Возникают проблемы определения уровня первичных фактов и установления границ, за которой заканчивается наблюдение и начинается интерпретация»¹.

Иначе говоря, проблемой стало определение места права как регулятора общественных отношений в суперсистемах, к которым принадлежат отношения: человек — общество — природа — антропогенная среда.

Для понимания экологической безопасности в современном мире необходимо согласиться с позицией юристов-экологов, трактующих динамику изменений, происходящих в мире, с точки зрения динамизма единой системы «природа — общество — человек».

Причины и источники экологических проблем кроются в большинстве случаев не в естественных экологических процессах (например, стихийные бедствия), а в непонимании сущности, смысла и целей человеческой деятельности.

Если рассматривать право лишь как способ социального регулирования нашей экспансии по отношению к природе, тогда экологическое право и законодательство о чрезвычайных ситуациях должно исходить из других предпосылок — технократических, определяющих возможности человека самому устанавливать законы выживания для всей биосферы и ее компонентов.

Мы исходим из принципиально иной доктрины. Коль скоро проблемы чрезвычайных ситуаций в большей степени порождены нами самими и являются прямым результатом антропогенной деятельности (борьбы с природой), необходимо не столько устранять последствия, сколько предупреждать их появление, не только «ограничивать» природопользование, но и исходить из примата жизни, примата неразрывности законов развития человека и природы.

Роль права в решении экологических проблем не вызывает острых дискуссий, другое дело — «право чрезвычайных ситуаций» или правовые проблемы «экологической безопасности». Здесь не существует общепризнанной точки зрения и устоявшихся мнений, но есть много вопросов теоретического, практического и методического характера. Прежде

¹ Шестерюк А.С. Указ. соч. С. 15.

всего хотелось обратить внимание на сам предмет правового регулирования. Отношения, складывающиеся в фазе как «предупреждения», так и «ликвидации последствий» ЧС, носят крайне выраженную специфику. Любая чрезвычайная ситуация усиливает потребность в четком, жестко определенном поведении, направленном на преодоление и ликвидацию ее отрицательных сторон.

Чрезвычайная ситуация должна устраняться, преодолеваться, т.е. целенаправленно, с помощью дополнительных усилий удерживаться в некоторых рамках и на этой основе трансформироваться в нормальную, естественную ситуацию¹. Законодатель должен прежде всего оценить потенциальную опасность чрезвычайной ситуации как неизбежного и пока неустранимого явления, сопутствующего технологической революции. Целью законодательства и, следовательно, права в области предупреждения чрезвычайных ситуаций является избрание определенной государственной экологической, социально-экономической, научно-технической стратегии развития государства.

Интенсивное развитие законодательства о предупреждении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 1991-2006 гг., тем более на фоне видимого падения интереса со стороны органов государственной власти к проблемам охраны окружающей среды (проявляющегося как в реформировании государственных органов специальной экологической компетенции, так и в новейших законах — Водном и Лесном кодексах РФ, — в игнорировании мнения ученых и экологической общественности), поставило перед юридической наукой ряд проблем теоретического характера: о системе экологического законодательства, о правовых институтах, об органическом единстве права и закона, о правовом равенстве или «справедливости» права, о «новом качестве» права как стоящего над властью императива поведения.

Необходимо подчеркнуть, что любое правовое регулирование имеет свои особенности, связанные не только с тем, к какой отрасли права оно относится, выражаются ли в нем централизованные или децентрализованные начала, каково состояние социальной среды, массового поведения и т.д., но и с тем, охватываются ли правом определенные отношения, а если да, то какова его детализированность, императивность, жесткость, насыщенность. Все это можно назвать энергией правового регулирования.

В соответствии с таким признаком в общественных отношениях можно выделить области интенсивного и пассивного правового регулирования.

В зонах неинтенсивного правового регулирования выделим:

- существование таких областей общественной жизни, которые требуют пассивного (неинтенсивного) правового регулирования. К ним мож-

¹ См.: Дубовик О.Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях. М., 1994. С. 3.

но отнести многочисленные отношения реально, фактически устоявшиеся, урегулированные и приобретшие вид естественного права, совпадающие с принятыми обычаями и формами поведения. Здесь мы говорим об «обычае» или об «исторических корнях» как основе правовой нормы;

- интенсивное — когда общественные отношения «новые» — они нуждаются в интенсивном правовом регулировании. Было бы странно в век генной и информационной революций не замечать правовых аспектов генной инженерии, клонирования, генной модификации, тем более «естественных» и интеллектуальных прав граждан на новые технологии, информационную и интеллектуальную безопасность. К ним прежде всего относятся особые предметы, особые отношения, складывающиеся в процессе развития человечества и не имеющие аналогов и опыта в истории. В нашем случае условно называемое «право чрезвычайных ситуаций» и есть новая область отношений, требующая интенсивного правового регулирования. Законодательство в данном случае следует за появлением новых объектов, отношений и выражает в правовой форме более общие и принципиальные естественно-научные законы.

В процессе осмысления закономерностей социобиологического уровня допустимо и возможно решать конкретные проблемы, конструируя «локальные» правовые нормы. К ним можно отнести и правовые нормы о чрезвычайных ситуациях, имеющие конкретно прикладной характер — от «предупреждения» и «ликвидации последствий» до определения зон ЧС и введения режима ЧС на локальной территории.

Другое дело — осмысление основополагающих глубин правовой теории связанных с определенным изменением сущности правовых институтов в современном обществе. Нельзя сказать, что процессы изменения роли и функций права зависят в первую очередь от чрезвычайных ситуаций, их глубины и опасности для общества, но можно прогнозировать, что вся совокупность проблем, понимаемых как угрозы (техногенные или иные вызовы, пределы роста, экологические риски), требует переосмысления многих правовых доктрин и фактов, в том числе и морально-психологических основ правотворчества. В частности, соотношение закона и правоприменения, особенно в нашей стране, где, как известно, «строгость закона компенсируется его невыполнением». Это особенно важно для экстремального события, когда роль правовых регуляторов возрастает многократно.

В то же время есть существенный момент в разработке современной правовой теории, к которому хотелось бы привлечь внимание.

Положения об органическом единстве закона и права — не конечная характеристика права, не завершающие его определения. Эти положения — результат выводов, вытекающих из той стороны характеристики права, которая ограничивается в основном его ролью как объективной реальности и социального регулятора.

Такого рода положения — важный этап понимания права, весьма существенный для решения ряда ключевых юридических вопросов и особенно — практики юриспруденции.

Осмысление роли права и закона в нашем обществе — это прежде всего осмысление исторических реалий и того общественно-политического типа отношений, который складывался веками и составляет суть противоречий между правом и обычаем. Рассматривая «право чрезвычайных ситуаций» как право экстремальное, по сути, видоизменяющее, трансформирующее, в каком-то случае приостанавливающее или даже отменяющее обычные институты права, мы как в зеркале можем увидеть ту ничтожную грань, отделяющую право от бесправия, закон от беззакония. Какими бы мотивами ни руководствовался законодатель, конструируя доктрину права «чрезвычайной ситуации», всегда следует помнить о примате государственных интересов, понимаемых не всегда как обеспечение конституционных прав граждан, а также о вирусе беззакония, привитом за долгие годы самодержавия, а затем и советской власти.

Категории «вина» и «безвиновное преступление» особо применимы к «праву чрезвычайных ситуаций». Особо хотелось подчеркнуть, что за формально принятыми нормами права всегда стоят нравственность, мораль, справедливость, разум, логичность, естественность, общественные интересы.

Применение права — это не только и не столько результат государственного принуждения, это прежде всего осознание места правовой нормы как меры необходимости. По своему назначению закон должен быть «правильным», отражающим реально складывающиеся отношения в обществе и интересы большинства населения.

В трудах известного теоретика права С.С. Алексеева отмечается и другое качество права, которое можно назвать «гомеостатичностью», т.е. динамическим равновесием. Данное свойство является реализацией того заложенного в праве начала, которое может быть выражено как равновесие, равноправие, «равная мера». Эта «равная мера», или «правовое равенство»¹, «пропорциональность», не сводимые к одной лишь нормативности, означает нацеленность права на утверждение в жизни людей принципов: эквивалентности, равного несения при равных условиях бремени ответственности, приоритета договорного метода во взаимоотношениях субъектов, состязательности и — всего того, что под несколько иным углом зрения охватывается понятием «справедливость».

Насколько это качество права можно признать для него исконным, органичным? Э.Ю. Соловьев, ссылаясь на И. Канта, писал: «В “Метафизике нравов” И. Кант наталкивается на реальность простейших правоотношений, на феномен эквивалентности, “равновесности”, известной практике правового

¹ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2001. С. 490.

регулирования конфликтов с самых древних времен. И в заслугу ему как аналитику правового сознания надо поставить то, что он в общем-то достаточно ясно видит внеэтичность данного феномена. «Равновесность» понимается им, как правило чистого разума, привлеченного к решению пруденциальных проблем, а не как принцип разума практического»¹.

Еще одной особенностью современного правового поля «в области чрезвычайных ситуаций» является одновременная избыточность и недостаточность права. Как отмечалось ранее, «напряженность» правового регулирования не означает его эффективности. Если в течение нескольких лет, по данным МЧС России, создано около 500 нормативных правовых актов в области регулирования чрезвычайных ситуаций, то это нельзя отнести к безусловному успеху правовой науки и практики.

Что стоит за ростом числа правовых норм в той или иной области правоотношений? Как правило — это общественная востребованность в предмете правового регулирования, «осознанная необходимость» в принятии дополнительных стандартов, норм поведения в условиях экстремальной ситуации. Однако в действительности это правило не однозначно и может говорить о многом и ни о чем. Например, о неэффективности текущего законодательства или, наоборот, о расширении самого предмета и усложнении задач, требующих все новых актов. Понимание сути новых, более глубинных отношений, складывающихся в обществе на фоне происходящих процессов глобализации и «биосоциализации», является насущной потребностью права и нуждается в теоретическом переосмыслении многих устаревших догм. Пример чернобыльской катастрофы в правовом смысле недооценен и не стал принципом законодательного регулирования, хотя, несомненно, произвел переворот в концепции безопасности жизнедеятельности.

В некоторых случаях наблюдается ослабление фундаментальных правовых институтов, или по-иному «правовых догм».

Выражение «догма права», как признает С.С. Алексеев, в области юридической деятельности и знаний означает, что объективное (позитивное) право, существующее в данном обществе, в каждый данный момент — это «то, что есть», *строго определенная реальность* — «данность» и «неизменность» (и впрямь некая твердая «догма»). Одним словом, действующее право независимо от нашего отношения к нему и действий по его изменению в каждый данный момент нужно понимать и применять таким, каково оно есть в действующих законах, иных источниках права, иначе, нужно сразу же заметить, ни о каких законности и правопорядке в обществе не может быть и речи.

Следует согласиться с С.С. Алексеевым, утверждающим, что в праве, каким бы ни было содержание законов, юридической практики, право-

¹ Соловьев Э.Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права. М., 1992. С. 188.

сознания, есть своего рода *жесткая фактура* — нечто *твердое и постоянное*, не подвластное вольному усмотрению и произволу, никакому правителю и авторитету (пока в установленном порядке не изменен закон). И фактическую основу, каркас такой жесткой фигуры образуют как раз те простые юридические феномены, о которых шла речь, — общеобязательные нормы, юридически права и обязанности, юридически факты, формы реализации и т.д.

Развивая мысль о роли и значении догмы права, следует подчеркнуть еще одну существенную функцию права, как бы продолжающую его «догмативную» характеристику. Это «нормативность».

В философской и юридической литературе многие авторы на первое место ставят свойство *нормативности*, которое в отношении права было бы точнее обозначить как *общеобязательную нормативность*.

Действительно, это свойство права имеет определяющее значение с социальной стороны — прежде всего для характеристики права как регулирующей системы, при помощи которой может быть достигнуто постоянное воспроизводство присущих данному обществу ценностей, условий и форм жизнедеятельности. По своей сути нормативность в указанном значении представляет собой действие права как регулирующей системы, состоящей из нормативных принципов и предписаний, правил поведения общего характера, распространяющихся на всех и каждого, на любой круг лиц в данном государстве, а также способность права в соответствии с предписаниями закона охватить по фиксированным признакам любой круг явлений и процессов.

Не менее важным свойством права, выражающим его принципиальные особенности, является способность права (главным образом при помощи письменных нормативных документов — законов, иных источников права) предельно точно фиксировать в формализованном виде необходимые стороны и грани, детали и подробности внешнего поведения лиц. их поступков, в том числе — самым точным образом определять границы внешней свободы, а также последствия нарушения этих границ.

Еще раз, возвращаясь к семантическому анализу совокупности законодательства в области чрезвычайных ситуаций и безопасности в целом, можно отметить их неустойчивость, неопределенность. Употребление в законе таких понятий чревато в какой-то мере открытым беззаконием, так как нечеткость мысли или логические противоречия, «неопределенность» содержания всегда будут способствовать «разномыслию», а, следовательно, отмене обязательности закона. Конечно, гораздо сложнее сформулировать и принять закон, однозначно определяющий круг правоотношений, нежели сделать его отсылочным к актам более низкого уровня, но такой подход, обычный для нашей юридической практики, как раз и приводит к избытию правовых актов с «неопределенным содержанием» и трудностью применения на практике. В условиях чрез-

вычайных ситуаций это неприемлемо в принципе, так как на экстремальность самого события (чрезвычайной ситуации) накладывается неопределенность применения.

Особый интерес представляют и ценностные характеристики права в области безопасности и чрезвычайных ситуаций даже не в связи с их прямой регулятивной функцией, а в качестве самообразующегося элемента общественных отношений. Право всегда выступает как «проводник» тех либо иных ценностных характеристик. Провозглашение в Конституции Российской Федерации 1993 г. в качестве высшей ценности прав и свобод личности, последовательное укрепление демократии, развитие общественных начал в управлении (например, через самостоятельное, гарантированное Конституцией РФ местное самоуправление) создает особую систему координат в обществе. Право посылает сигналы в будущее, формирует это будущее и самым кардинальным образом влияет на все сферы жизни, и прежде всего на институты самого права.

«Право чрезвычайных ситуаций» как никакая другая сфера правового регулирования нуждается в реальном и постоянном подтверждении и отстаивании доктрины прав личности, несмотря на очевидную опасность чрезвычайных ситуаций.

С учетом приведенных положений об особенностях права как норма — тивно-ценностной регулирующей системы и о его свойствах раскрывается глубина мысли знаменитого русского правоведа П.И. Новгородцева, полагающего, что право есть то начало, которое «постепенно осуществляется в истории»¹.

«Начало» права чрезвычайных ситуаций может вполне превратиться в «обычную историю», если не будет сейчас, сегодня решен главный принцип правового регулирования — обеспечение безопасности жизни и развития.

Благодаря своим свойствам право (вбирающее в себя то, что обычно понимается под «силой закона») способно решать многие крупные задачи гражданского общества, относящиеся к важнейшим сторонам его жизни — экономической, политической, культурной.

И действительно, какой еще институт гражданского общества способен разом, по единому образцу, всеохватно и на неопределенное время вперед отрегулировать общественные порядки и отношения? Есть ли еще другое нормативное образование, которое может строго, точно, до деталей, до мелочей определить должное поведение лиц? На наш взгляд, это только те юридические принципы и нормы, которые по своей основе обязательны для всех и, если это требуется, обеспечиваются наиболее могущественной силой в обществе — властно-принудительной мощью государства.

¹ Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 538.

В связи с этим, как отмечает С. Алексеев, есть основания полагать, что право — крупнейшее социальное изобретение» человечества, совершенное при его вступлении в эру цивилизации. Это «социальное изобретение» уже отстает от жизни. Распространение чрезвычайных ситуаций, их влияние на все сферы жизни современного человека требуют новых изобретений в праве.

Необходимо различать как бы наступающую «эру права» и реальные механизмы создания правовых систем. В настоящее время право в той или иной мере обслуживает в первую очередь интересы государства, власти. Не стоит обольщаться тем, что уже завтра самые «лучшие» правовые императивы «вдруг» станут двигателями общества.

На примере развития законодательства в области чрезвычайных ситуаций можно выделить исключительную роль государственных органов в формировании права. Именно «уполномоченные органы» государственной власти прежде всего озабочены в становлении и развитии «права чрезвычайных ситуаций». Это связано с причинами как внутреннего, так и внешнего характера, что повлекло создание и успешное функционирование МЧС России. В связи с усилением его роли возможность влиять на законодателей возрастает, и можно ожидать объективного роста ведомственного правотворчества в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, зачастую носящего ситуационный характер (тушение пожаров, деятельность спасателей, ликвидация разливов нефти).

Как отмечалось в специализированной литературе, нужна новая трактовка права и его места в складывающейся системе правотворчества, где главным становится так называемый человеческий фактор, т.е. способность личностей вырабатывать новые идеи и подходы, решать все более нетрадиционные задачи развития. Право и закон, ограничивающие возможности свободы творчества, посягающие на самоопределение человека, могут принести только регресс в общественные отношения и отторжение правовых инструментов как эффективного средства, в том числе государственного устройства и развития.

В настоящее время «новая трактовка» права находится в фазе переосмысления сложившихся и устойчивых стереотипов, законов, самого понятия законности. Поэтому переход от понимания права как «силового» института государства, прочно укоренившегося в сознании людей за долгие века, к пониманию его как гуманистического явления, как права обеспечения безопасности личности (в том числе и прежде всего во время любого чрезвычайного происшествия) является первоочередной задачей для юристов.

Еще в самом начале XX в. П.И. Новгородцев говорил о неоправданном положении вещей, «когда отвергают право как порождение силы и произвола и забывают право как выражение справедливости и свободы,

то право, которое издавна вдохновляло на подвиги и на борьбу и которое всегда почиталось священным достоянием лиц»¹.

В данном контексте перед нами (как отмечал П.Новгородцев) — самое значительное последствие в позитивном праве, наступающее в условиях возрожденного естественного права, его новой жизни. Оно касается соотношения права и власти, которое при всех метаморфозах права (его развития от «права сильного» к «праву власти» и «праву государства») неизменно оставалось силовым институтом, не содержащим каких-либо элементов, так или иначе не зависящих от власти.

Ныне же в результате «второй революции в праве» (С. Алексеев) такого рода элементы, да притом непосредственно выражающие сами основы человеческого бытия, появились. Появились в виде неотъемлемых прав человека, которые приобрели прямое юридическое действие и заняли (точнее — начали занимать) центральное место во всей юридической системе современного гражданского общества.

А это значит, что право стало обретать такое новое качество, которое позволяет ему возвышаться над властью и, следовательно, наконец-то решить одну из коренных проблем нашей жизни, истинное проклятие человечества, — проблему «умерения» и «обуздания» политической государственной власти, заключает С. Алексеев. Применительно к проблеме предупреждения чрезвычайных ситуаций рассматриваемых в широком контексте потенциальной опасности техногенной доминанты развития общества, проблема «умерения» и «обуздания» государственной власти звучит очень современно, так как первопричиной чрезвычайных ситуаций является во многом сила власти, а не сила права.

Стало быть, в результате недавней «революции в праве» (С. Алексеев) именно сейчас, в наше время, право и власть начали меняться местами и на место права как сугубо силового образования приходит гуманистическое право — право современного гражданского общества, действенность которого строится в основном на природной силе естественного права, свободы.

С этой точки зрения следует признать, что «именно права человека выступают чистым воплощением права, то есть безусловного общественного дозволения самодеятельности свободного человека»².

В данной связи хотелось бы обратиться к историческим аналогиям и параллелям. Эволюция права может быть разной по скорости и направленности. На наш взгляд, два существенных фактора определили демократизацию общественной жизни и права в том числе — глобальные информационные и экологические проблемы.

Началась «новая» самоидентификация и общества, и личности, идет постоянный и непрерывный сравнительный анализ различных систем и

¹ Новгородцев П.И. Идея права в философии В.С. Соловьева. М., 1901. С. 18-19.

² Кучнов Ю.Г. Философия права (материалы лекций). Екатеринбург, 1995. С. 21.

институтов права, норм поведения, моделей развития, естественный отбор наилучших условий для воспроизводства творческих личностей. В какой-то степени поэтому (и вследствие этого) происходят и «утечка мозгов», и «бегство капитала», и разные скорости развития общества.

Стало неким штампом выражение, что экологические проблемы раскрыли перед всеми людьми степень их общности и уязвимости, буквально заставив приводить в соответствие с данным «открытием» правовые и технологические системы, обеспечивая их безопасность для природы и человека. Но при этом следует помнить, что власть при слабости общественных институтов будет пытаться присвоить себе «первичность», эксклюзивность в формировании и толковании права и закона.

Это прежде всего «задевает» новые отрасли права и законодательства, такие как экологическое право и право чрезвычайных ситуаций.

Наконец, к числу необходимых качеств права надлежит отнести его особенность обеспечивать определенность регулирования общественных процессов и одновременно — прочность, надежность. И.А. Покровский в своем труде, опубликованном летом 1917 г., раскрывая миссию права в возвышении перед всесильной властью, в первую очередь обратил внимание на то, что «одно из первых и самых существенных требований, которые предъявляются к праву развивающейся человеческой личностью, является требование определенности правовых норм». «Но дело, — продолжает И.А. Покровский, — решительно меняется с того момента, когда возникает потребность в большей личной энергии и в большей личной инициативе, тогда определенность права становится непременным условием этих последних, становится вопросом самой личности. Индивид, поставленный лицом к лицу с обществом, государством, имеет право требовать, чтобы ему было этим последним точно указано, чего от него хотят и какие рамки ему ставят. Логически это право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком “праве” не может быть речи»¹.

Следующим требованием развивающейся личности к правопорядку является требование его прочности и что «...они оба — только две стороны одной и той же естественной и “неотъемлемой” потребности индивида иметь свое ясное и определенное место в жизни целого социального организма»². Сейчас же обратим внимание на то, что перед нами, по Покровскому, — определяющее качество права, ибо без указанных особенностей «ни о каком «праве» не может быть речи» вообще. «Большая личная энергия» становится атрибутом «права чрезвычайных ситуаций» уже в силу экстремальности ситуации.

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. СПб., 1917. С. 89.

² Там же. С. 106.

К приведенным соображениям нужно добавить и те характеристики права, которые сопряжены с его предметом — с тем, что оно регулирует внешние, практические отношения. В связи с этой особенностью права наряду с ранее отмеченными факторами столь существенное значение приобретает именно предмет юридического регулирования.

Очевидно — «право чрезвычайных ситуаций» должно быть (и таковым, по сути, является) «обязывающим», а не «дозволительным» правом. Действительно, особый режим деятельности, особые отношения не предполагают свободы выбора и наличия демократических институтов поддержки. Наоборот, свободы временно ограничиваются, права (режимные) силовых ведомств и государства в целом расширяются. В этом есть своя логика.

Но беда в том, что это чисто поверхностный взгляд на суть происходящих событий. И вот с какой парадоксальной ситуацией мы здесь встречаемся.

На первый взгляд эффективность и надежность правовых средств обязывающей системы («обязанность плюс ответственность») весьма высоки. С помощью этих средств можно точно обозначить объем, сроки, характеристики результата и энергично добиваться эффекта. Но когда эта система функционирует в «отрицательном поле» (а некоторую отрицательную среду она создает и сама по себе: люди зачастую не склонны подчиняться обязательным требованиям, когда кто-то думает и решает за них), то цепочка правовых средств, идущая от задачи к результату, все время находится под давлением разнообразных, во многих случаях постоянных интересов, которые то и дело могут вклиниваться в эту цепочку, усложнять ее, а порой и лишать силы.

Это нередко становится импульсом к наращиванию принудительного воздействия, ужесточению принудительных мер и инструментов. И тогда процесс, который с помощью мощных обязывающих юридических средств, как казалось, должен был бы привести к наступлению запрограммированного результата, прерывается, и ожидаемый результат не наступает. Почему?

Потому, что «нормальные», «привычные» условия жизнедеятельности сменились на «необычные», а наше сознание (тем более юридические институты) продолжают работать в прежнем режиме.

Другая система правовых средств — диспозитивная, дозволительная, — основанная на субъективных правах и гарантиях, очевидно, не представляет собой достаточно надежного социального инструмента.

В добавление к сказанному можно отметить, что императивность и «догматизм» права не отрицают, а, наоборот, предполагают дискретность и «вариабельность» поведения при чрезвычайных ситуациях в зависимости от их характера, масштабов, локализации, величины ущерба и количества пострадавших людей.

Так, изучение нормативных положений, закрепляющих запреты, и в еще большей степени обстоятельств, послуживших для их установления, свидетельствует о том, что введение юридических запретов оказывается необходимым в случаях, когда в социальной действительности существуют (реально или в виде возможности) факты нарушений пределов дозволенного, в связи с чем возникает опасность для общества и требуется обеспечить при помощи юридического запрета типичные, массовые процессы жизнедеятельности.

Отсюда следует, что юридический запрет применительно к праву чрезвычайных ситуаций — это не чисто правовое явление. По самой своей субстанции он имеет черты социально-правового феномена, несущего на себе отпечаток конфликтных, аномальных и в то же время массово-социальных ситуаций, отношений и, следовательно, степени активности социального поведения.

И, наконец, стоит обратить внимание на само правовое регулирование в области чрезвычайных ситуаций, на уровень его напряженности, интенсивности. Этот уровень не может быть произволен от количества принятых актов. Показателем напряженности правовой нормы является ее использование и ее регулятивные функции. Закон, который «что-то» регулирует, «который как бы спит», неэффективен, он не сумеет сформировать будущее и не повлияет в нужном направлении на более высокий уровень правоотношений, не закрепит в сознании людей правовой императив, не превратит его в норму естественного права.

Возвращаясь к праву чрезвычайных ситуаций, хотелось бы отметить, что даже на современном уровне правового регулирования необходимо избрать способ консолидации правовых институтов прежде всего экологического права, административного права, различных аспектов безопасности и риска в некий единый блок законодательства со своей подчиненностью и институционализацией правовых форм.

Речь вновь идет о системности права. В развитых правовых системах на общественную жизнь воздействуют не отдельно взятые, изолированно существующие правовые нормы, иные правовые средства, хотя бы и приведенные в устойчивые, институционализированные правовые формы, а законодательные системы, комплексы, порой довольно сложные. Именно через системы правовых средств обеспечивается многостороннее правовое воздействие на общественные отношения, складывающиеся в многообразии форм осуществления безопасности. В чрезвычайных ситуациях учитываются интересы различных субъектов, в полной мере реализовываются в юридическом и социальном плане глубокие правовые начала, надежно юридически гарантируются правовые позиции субъектов. Возникает вопрос о необходимости не только отраслевой специализации законодательства о чрезвычайных ситуациях, но и возможности его кодификации.

Во-первых, можно говорить о формировании отдельной ветви законодательства чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Во-вторых, следует отметить расширение понятия «чрезвычайные ситуации» и применимость категорий «экологическая безопасность» и «оценка риска» как синтетической, комплексной отрасли законодательства, вбирающего в себя и чрезвычайные ситуации. Если в настоящее время сложно объединить в одну отрасль законодательства всю совокупность актов по экологической безопасности, рискам, чрезвычайным ситуациям, то кодификация законодательства будет весьма эффективна.

Соединить правовые средства, используемые при формировании законодательства чрезвычайных ситуаций во взаимосвязанные комплексы, в целостные системы можно при помощи нормативной формы, точнее, при помощи последовательного принятия системы последующих, правоприменительных нормативных документов, в особенности кодифицированных, которые в первую очередь затрагивают содержание права, саму правовую материю. С этой точки зрения суть кодификации законодательства о экологической безопасности и чрезвычайных ситуациях заключается в подготовке и формировании более широких нормативных обобщений, иными словами, в систематизации действующего законодательства на основе признаков экологической безопасности и чрезвычайных ситуаций.

Это выражается не только в том, что само содержание кодифицированных документов по чрезвычайным ситуациям может включать нормативный материал, «разбросанный» по отдельным, не связанным друг с другом отраслям права, но и в разработке отдельного понятийного аппарата, создании теории права чрезвычайных ситуаций, строгой систематизации всего массива законодательства.

Таким образом, можно согласиться с мнением О.Л. Дубовик, что применительно к чрезвычайным ситуациям потребность в праве растет, становится острее, при этом растет и потребность в моральных регуляторах; более значимой является роль неформального (чаще всего профессионального) авторитета и связанных с ним формальных и неформальных договоренностей;

Изменяется содержание регулятивного потенциала права, как иной, адекватной содержанию субстанции чрезвычайных ситуаций фактическая значимость и актуальность отдельных правовых норм, т.е. существующие опасности и потребности населения определяют реализуемость, исполнимость и применимость отдельных правовых предписаний; изменяется содержание и процесс реализации права, который становится более авторитарным, жестким и в ряде случаев облекается вынужденно в форму чрезвычайного административного режима¹.

¹ См.: Дубовик О.Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях. М., 1994. С. 3-4.

1.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ КАК КОМПЛЕКСНЫЙ ИНСТИТУТ КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО, ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ДРУГИХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

В современных условиях постоянного и кардинального изменения природоохранительного законодательства, формирования концептуальной и доктринальной основы обеспечения как национальной безопасности в целом, так и экологической безопасности, особую роль приобретает необходимость формирования адекватного институционального подхода, способного выявить общие и характерные черты обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера как совокупности внутренне связанных норм, регулирующих отдельную группу однородных, взаимосвязанных общественных отношений. Современная система экологического права и ее институты претерпевают значительные и динамичные изменения, вызванные усложнением общественных экологических отношений, возникновением дополнительных сфер эколого-правового регулирования, связанных с деятельностью высокорисковых производственных, энергетических, радиационно-опасных объектов; с негативным воздействием на окружающую среду и здоровье человека химических, биологических и иных опасных веществ, материалов и отходов; с авариями и катастрофами природного и техногенного характера.

В классическом понимании «правовой институт» — это система взаимосвязанных норм права, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие либо их компоненты, свойства¹.

Правовые институты, как отмечает О.Е. Кутафин, призваны регламентировать отдельные участки, фрагменты, стороны общественной жизни. Такие институты функционируют в тесной взаимосвязи друг с другом — как внутри данной отрасли, так и вне ее². Причем, по мнению С.А. Авакьяна, юридической категорией, позволяющей связать реальные сферы общественных отношений и право, и являются правовые институты³. Появление новой отрасли права — «право чрезвычайных ситуаций» поставило перед юристами-экологами ряд сложных теоретических и практических проблем:

¹ См.: Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1997. С. 180.

² См.: Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малькова. М., 2005. С. 397

³ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права М., 2001. С. 56; Авакян С.А. Государственно-правовые институты, понятие и формирование // Советское государство и право. 1977. №2. С. 19-13.

- о границах проблематики в сфере чрезвычайных ситуаций, ее соотношении с конституционным, административным, гражданским, экологическим законодательством, законодательством в сфере промышленной, биологической и химической безопасности и др.;

- о новых взглядах на систематизацию и кодификацию экологического законодательства;

- о взаимопроникновении качественно разнородных дисциплин (наук), об использовании их определений, научного аппарата, различных аспектов правового регулирования в рамках различных отраслей права. Речь идет скорее не только и не столько о теоретическом вкладе в осмысление «права чрезвычайных ситуаций», а о сугубо практическом направлении законотворчества. При этом не лишне подчеркнуть, что речь идет (ни много ни мало) о минимальном времени, отведенном на выработку правовых доктрин и адекватных резко ухудшающейся ситуации новых институтов права, способных буквально спасти сотни тысяч жизней и обширные территории.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ обеспечение экологической безопасности, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Законодатель неслучайно выделяет в самостоятельный объект регулирования обеспечение экологической безопасности наряду с защитой от чрезвычайных ситуаций. Классификатор правовых актов, относит законодательство о чрезвычайных ситуациях к административному праву в качестве правового регулирования административных режимов и к экологическому праву в качестве правового статуса зон чрезвычайной ситуации и зон экологического бедствия. Вместе с тем нормы, регулирующие общественные отношения в области обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций, содержатся и в конституционном праве (например, режим чрезвычайного положения), в гражданском праве (обстоятельства непреодолимой силы) и других отраслях права и законодательства.

В наиболее концентрированном виде правовое регулирование различных аспектов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций рассматривается в экологическом праве как основной элемент или субинститут института экологической безопасности.

Необходимость выделения самостоятельного института экологической безопасности и чрезвычайных ситуаций, по нашему мнению, связана с ростом числа и размера ущерба от чрезвычайных ситуаций и необходимостью формирования института права чрезвычайных ситуаций как самостоятельного объекта отрасли законодательства. Например, чернобыльская катастрофа для России, Украины, Республики Беларусь, подтолкнувшая к принятию ряда общих и специальных системообразующих законов, таких, как Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера», Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

В теоретическом плане проблемы чрезвычайных ситуаций и экологической безопасности рассматривались начиная с 80-х гг. прошлого века. Тем не менее до настоящего времени дискуссионными являются многие проблемы в данной сфере, такие, как отсутствие единого понятийного аппарата, единых подходов к оценке места и роли чрезвычайных ситуаций в пределах института экологической безопасности в системе национальной безопасности России, в системе экологического права и т.д.

Так, один из первых юристов, посвятивших свои труды проблемам обеспечения экологической безопасности, профессор О.С. Колбасов определял экологическую безопасность как «систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира»¹.

Многие авторы считают, что институт экологической безопасности является самостоятельным объектом правового регулирования наряду с охраной окружающей среды и рациональным природопользованием (А.К. Голиченков, Н.А. Духно, О.И. Крассов). М.М. Бринчук под обеспечением экологической безопасности понимает «деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающую интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав граждан. В своих трудах он выделяет в качестве самостоятельной сферы регулирования правовой режим экологически неблагоприятных территорий, в которой подробно рассматривается система нормативных актов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения промышленной безопасности высокорисковых объектов.

Безусловно, содержание института экологической безопасности и его фактически доминирующей составляющей — права чрезвычайных ситуаций не может рассматриваться вне контекста общих требований экологического законодательства, понимаемого достаточно широко и включающего в себя весь спектр законодательства, относящегося к

¹ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48.

природопользованию. Здесь и проявляется «система взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений».

Экологическое право как отрасль права шире, чем совокупность общественных отношений, составляющих содержание института экологической безопасности, и тем более шире права чрезвычайных ситуаций. Оно включает такие традиционные институты, как право собственности на природные ресурсы, право природопользования, экологическое управление, охрану и использование природных ресурсов (земля, вода, недра, атмосферный воздух и др.). В то же время обеспечение экологической безопасности преследует особые цели и задачи, обусловленные, во-первых, повышенной степенью опасности антропогенной деятельности для окружающей природной среды, жизни и здоровья граждан, во-вторых, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Таким образом, обеспечение экологической безопасности связано с соблюдением экологических требований законодательства в области размещения и эксплуатации хозяйственных и иных объектов, могущих или оказывающих существенное негативное воздействие на окружающую среду, а также обращения с опасными веществами, микроорганизмами, ядерными объектами, объектами генно-инженерной деятельности — т.е. «особым предметом правового регулирования, имеющим свою специфику, свой объект, свои особые нормы».

Качественной и количественной мерой уровня опасности является риск. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под экологическим риском понимается «вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а Федеральный закон «О техническом регулировании» определяет «риск» как вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда. Источниками рисков в данных определениях является, как правило, антропогенная деятельность или событие, независящее либо опосредованно зависящее от такой деятельности, например стихийные бедствия.

Центральным направлением обеспечения экологической безопасности является деятельность по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Это указывает на «отдельную группу общественных отношений», в том числе обособленность предмета регулирования. Так, по мнению О.Л. Дубовик, правовое регулирование экологической безопасности тесно связано с

возникновением раздела экологического права, получившего название «право чрезвычайных ситуаций»¹.

Обособление в качестве самостоятельного института — института экологической безопасности и чрезвычайных ситуаций напрямую связано с ростом количества техногенных и природных аварий и катастроф, увеличением масштабов их последствий, недостаточностью финансирования профилактической деятельности в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, ослаблением государственного экологического контроля и надзора и целым рядом других факторов.

Возможно, человеческая деятельность перешла некую грань, отделяющую необходимость традиционной повседневной охраны окружающей среды от повсеместного, крупномасштабного, системного изменения самих жизненно важных интересов личности, природы, что в конечном итоге и является угрозой национальной безопасности государства в целом? То есть к «экологической опасности» самой жизнедеятельности.

В правовом плане, важно понять, в чем смысл введения нового понятия «экологическая безопасность и чрезвычайные ситуации», в чем его различие с устоявшимся и наиболее употребляемым в законодательстве термином «охрана окружающей среды».

Для становления института экологической безопасности и чрезвычайных ситуаций терминологические проблемы являются существенными. Например, что такое «экологические показатели окружающей среды»? Почему «ядерные материалы и отходы являются «угрозой экологической безопасности», а авария на электростанции нет?

Со временем «экологическая безопасность и чрезвычайные ситуации», обособившись в качестве самостоятельного института права, приобретут ряд особых черт, выделятся особые виды правонарушений, отличающихся особой степенью общественной опасности, установится единый правовой режим для регулируемых отношений, например система административных режимов, определяющих статус экологически неблагоприятных территорий.

Институт экологической безопасности и чрезвычайных ситуаций как система взаимосвязанных норм и как специфический регулятор самостоятельных общественных отношений, можно сказать, существует в виде составной, хотя и относительно обособленной части права. Последние законотворческие инициативы, проекты законодательных актов все более четко и последовательно выделяют проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях в особую область правового регулирования в силу различных объективных и субъективных причин. Развитие законодательства о чрезвычайных ситуациях происходит в чем-то несистемно: под давлением общественного мнения и лавинообразного изме-

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право. М., 2004. С. 454.

нения условий жизни; в чем-то фрагментарно: в чем-то под давлением обстоятельств. Следует отметить, что пока в праве доминирует по-объектный, можно сказать, «ведомственный», подход, многие значимые нормы содержатся в смежном законодательстве, например: о промышленной безопасности, о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, о государственном регулировании отношений в области генно-инженерной деятельности, о безопасном обращении с химическими и биологическими веществами, обеспечении качества продукции, материалов и образуемых отходов. В систематизированном виде будут установлены общие правила безопасности, например об учете объектов, профилактике аварийных ситуаций, общие требования к производству продуктов питания, питьевой воды, применению химических веществ, генно-инженерно-модифицированных организмов и др.¹

Институт права чрезвычайных ситуаций может отражать избранный нами подход о наибольшей общественной опасности деятельности, связанной с высокими рисками, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. К этим отношениям наиболее близко зонирование экологически неблагоприятных территорий.

Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций регулируется законодательством о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которое является одновременно источником права национальной безопасности и экологического права.

Итак, обособление института «экологической безопасности» и его субинститута «права чрезвычайных ситуаций» формируется, во многом исходя из развития экологического права, национальной и территориальной безопасности, правовых норм, регулирующих различные сферы высокорисковой деятельности: техногенной безопасности, промышленной, химической, биологической, пожарной и других видов безопасности.

Отдельные аспекты нормативно-правового регулирования чрезвычайных ситуаций являются частью системы отрасли административного права, включающего систему норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления². Нормы, регулирующие общественные отношения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях еще не нашли своего места в ад-

¹ См.: Краснова И.О. Концепция Экологического кодекса Российской Федерации // В Сб. Проблемы совершенствования методики преподавания эколого-правовых и аграрно-правовых учебных дисциплин в юридических вузах России. М., 2006. С. 95-96.

² См.: Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 59.

министративном праве и теоретическом осмыслении в качестве самостоятельного института или субинститута административного права. Только в последнее время указанная проблематика обособляется в качестве составной части института деятельности государственной администрации и рассматривается с точки зрения выделения специальных административных режимов (право экстремальных ситуаций)¹.

В гражданском праве чрезвычайные ситуации выступают в качестве субинститута непреодолимой силы института гражданско-правовой ответственности. Если событие (случай) характеризуется субъективной непредотвратимостью, то для непреодолимой силы характерна объективная непредотвратимость. Ее не только невозможно предвидеть, но и невозможно предотвратить доступными для лица средствами даже тогда, когда лицо могло предвидеть действие непреодолимой силы. К обстоятельствам непреодолимой силы относятся как природные явления (землетрясения, наводнения, ураганы, штормы и т.д.), так и чрезвычайные ситуации техногенного характера. Однако обстоятельство, препятствующее исполнению обязательств, рассматривалось в качестве непреодолимой силы, если оно должно обладать признаками чрезвычайности и неотвратимости². Таким образом, именно чрезвычайные ситуации составляют сущность действия непреодолимой силы.

Вместе с тем, учитывая наличие разветвленной системы нормативно-правового регулирования, наличие базового системообразующего федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и обособленной сферы общественных отношений, объединенных общим предметом регулирования — чрезвычайные ситуации, по нашему мнению, можно говорить либо о выделении комплексного межотраслевого института, объединяющего нормы в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, либо о формировании самостоятельной отрасли законодательства — «права чрезвычайных ситуаций».

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М. С. 329-354.

² См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. М., Т. 1. С. 681.

**2.1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

Конституция РФ содержит основополагающие нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сложной системе «человек — общество — окружающая природная среда — антропогенная (техногенная) среда». В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» антропогенный объект — это объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами живой природы. В данном случае под антропогенной средой понимается совокупность промышленных объектов, техники и технологий, которая, с одной стороны, является основным источником возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а с другой — в совокупности и взаимодействии с компонентами природной среды, природными и природно-антропогенными объектами составляет легальное определение окружающей среды. Таким образом, конституционные нормы, регулирующие прямо или опосредованно экологические правоотношения, являются также базовыми для отношений в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий.

Основным фактором, определяющим значение и соответственно место конституционного регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений, является то, что обеспечение безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера — составная часть национальной и экологической безопасности, регулирование которой базируется на основном законе — конституции государства. Конституционные нормы, содержащие либо опосредующие отношения в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, непосредственно связаны с проблемами обеспечения экологических прав граждан, охраны окружающей среды, экологической безопасности. По мнению О.Л. Дубовик, эти нормы должны рассматриваться как: а) конституционные начала экологического пра-

ва, взятые в целом в своей совокупности и своих взаимосвязях; б) специальные предписания высшей юридической силы применительно к отдельным экологозначимым отношениям и их объектам¹.

Именно Конституция устанавливает систему базовых норм и принципов, являющихся исходными для других отраслей права и законодательства, в том числе для экологического права и «права чрезвычайных ситуаций». Система конституционного права, охватывающая три основные институциональные сферы общественных отношений, возникающих при установлении и регулировании организации и деятельности государства, государственной власти и различных государственных органов, основ общественного строя, правового статуса гражданина (права и свободы, их защита и гарантии, гражданство), прямо (институт чрезвычайного положения — ст. 56 Конституции РФ) или косвенно (разграничение предметов ведения между центром и регионами ст. 71, 72, 73 Конституции РФ) воздействует на сферу правового регулирования чрезвычайных ситуаций и в основном предопределяет систему последующего правотворчества, его полноту, адекватность и качество.

В Конституции РФ вопросы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях регулируются в основном косвенно, путем закрепления базовых принципов основ конституционного строя:

- установления институциональных прав и свобод человека и гражданина;
- установления системы их гарантий и защиты и, в первую очередь, исчерпывающего перечня их ограничений;
- определения компетенции органов государственной власти, например введение Президентом чрезвычайного положения;
- введения в Конституцию отдельных норм, касающихся установления и разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями государственной власти (исключительная компетенция Российской Федерации, совместные предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, предметы ведения субъектов Российской Федерации).

Конституция, являясь законодательным актом высшей юридической силы, позволяет судить об отношении государства к рассматриваемой проблеме. Поэтому при ее анализе представляется важным выяснить, каким образом и в каком объеме закреплены нормы, касающиеся общих проблем безопасности государства, специфических административных режимов, например режима чрезвычайного положения, а также конкретных проблем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и иного характера.

Кроме того, значимым представляется выделение в рамках конституционного статуса человека и гражданина права на благоприятную ок-

¹ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М., 2005. С. 151.

ружающую среду, достоверную экологическую информацию и возмещение ущерба, причиняемого экологическими правонарушениями, а также обязанностей в области охраны окружающей природной среды как конституционно-правовых норм, непосредственно связанных с проблемами снижения природных и техногенных рисков чрезвычайных ситуаций. Следует согласиться с мнением Вольфганга Кека о том, что управление экологическими рисками подчиняется правовому регулированию и, являясь частью экономики, политики, науки и техники, базируется, в первую очередь, на конституционно-правовых нормах, которые защищают правовые блага¹. Исходя из общих исторических, правовых, экономических предпосылок формирования национального регулирования основных экологозначимых норм и положений конституций стран — членов СНГ, на наш взгляд, интересно проследить «общее» и «специфическое» на основе сравнительного исследования не только с основными законами «стран зрелой демократии», но и с конституциями таких стран, как Украина, Белоруссия, Казахстан и др.

Российская Конституция, базирующаяся на либерально-этактической модели регулирования общественных отношений², существенно расширяет предмет конституционного регулирования, а именно организация государственной власти и правовой статус личности, ограниченный гражданскими и политическими правами и свободами, за счет включения новых отношений между государством и личностью, предоставления гражданам ряда социальных благ, например, экономических, социальных, экологических прав, реализация которых невозможна без содействия государства³.

Базовыми, предопределяющими дальнейшее правотворчество в сфере обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций, являются наличие отдельных конституционных институтов и правоотношений, предопределенных как историческим и экономическим опытом, так и признанием общепризнанных в мировом сообществе принципов и подходов.

Так, зафиксированный в ст. 2 Конституции принцип высшей ценности прав и свобод человека и презюмирование обязанности государства по их признанию, соблюдению и защите означают:

- закрепление в Конституции и законах наиболее широкого спектра прав и свобод как вытекающих из естественного неотъемлемого права, так и базирующихся на общепризнанных нормах международного права;
- соблюдение государственными органами норм, запрещающих нарушать или ущемлять права и свободы (как в форме действия, так и

¹ См.: Основы менеджмента в экологическом праве Германии. М., 2001.

² К либерально-этактической модели относятся основные законы многих стран «зрелой» демократии (конституции «второго поколения» ФРГ, Франции, Италии и др.; всех постсоциалистических стран, в том числе и действующая Конституция РФ.

³ См.: Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 87.

бездействия), а также их обязанность создавать условия для реализации прав и свобод в полном объеме.

Защита предусматривает систему действий судебных и административных органов по восстановлению нарушенных прав, а также создание соответствующих правовых гарантий¹.

В ст. 9 Конституции закреплён базовый принцип основ конституционного строя, определяющий роль и место естественных и экономических свойств земли и других природных ресурсов в жизнедеятельности «народов, проживающих на соответствующей территории» и являющийся базой «для правового регулирования рационального использования и охраны природных ресурсов в национальном законодательстве»². На основе этого положения законодательство определяет обязанности государства и всех субъектов, использующих природные ресурсы, направленные на их рациональную эксплуатацию, включая и деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Конституция закрепила в самостоятельном разделе положений о правах и свободах человека, которые отражают концепцию естественного происхождения прав человека, принадлежности их от рождения, их неотъемлемости и отрицания октроированного характера прав и свобод, что, по существу, и предопределяет невозможность их ограничения, умаления и нарушения. Ограничение этих прав и свобод возможно только на основании федерального закона в той мере, «в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства» (ст. 55, ч. 3), а именно в условиях, предусмотренных законом для введения специальных административных режимов — режима чрезвычайного и военного положения, режима чрезвычайной ситуации, таможенного режима, режима закрытого административно-территориального образования и т.д.

Учитывая, что по исключительным предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, законодатель прямо ограничивает возможность применения такого экстраординарного административного режима, связанного с ограничением прав и свобод, как режим чрезвычайного положения, вне рамок, укрепленных федеральных конституционных законов. В соответствии со ст. 56 Конституции в условиях чрезвычайного положения могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод только в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 102.

² Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997. С. 130.

законом и с указанием пределов и срока действия ограничений. При этом специально оговаривается, что не подлежат ограничению такие институциональные права, как право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, совести, вероисповедания. Одним из исключений является специальный административно-правовой режим, вводимый в случае необходимости при чрезвычайных ситуациях. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» в случае крайней необходимости руководители ликвидации чрезвычайных ситуаций в праве принимать решения:

- о проведении эвакуационных мероприятий;
- об остановке деятельности организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций;
- об ограничении доступа людей в зоны чрезвычайных ситуаций;
- о разбронировании резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций организаций, находящихся в этих зонах;
- об использовании в порядке, установленном законодательством РФ. средств связи, транспортных средств и иного имущества организаций, находящихся в зонах чрезвычайной ситуации.

Логичнее, на наш взгляд, было бы закрепить систему ограничений прав и свобод граждан при введении режима чрезвычайной ситуации в базовом для данной сферы общественных отношений Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Следует отметить, что практически во всех национальных конституциях стран — членов СНГ прослеживается аналогичный подход к регулированию институциональных прав и свобод человека.

Так, ст. 15 Конституции Казахстана и ст. 27 Конституции Республики Азербайджан закреплено право на жизнь, а в ст. 32 Конституции Азербайджана — право на безопасное проживание. Осуществление прав и свобод в соответствии со ст. 56 Конституции Азербайджана может быть при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации; при этом о правах и свободах, временно приостанавливаемых, заблаговременно объявляется населению. Статья 54 Конституции Молдовы допускает законодательное ограничение прав и свобод при необходимости ликвидации последствий стихийных бедствий или аварий, ставя их, таким образом, по значимости в ранг важнейших проблем защиты национальной безопасности.

Названные конституционные положения фактически являются рецепцией базовых норм международного права и зарубежного законодательства европейских стран. Так, ст. 2 Конституции Германии гарантирует право на жизнь, физическую неприкосновенность и свободу личности. Вмешательство в эти права допускается только на основании закона. На-

пример, право на свободу передвижения ограничивается в соответствии со ст. 11 лишь в тех случаях, «когда это необходимо для предотвращения опасности, угрожающей существованию либо основам свободного демократического строя Федерации или одной из земель, для борьбы с эпидемией, стихийными бедствиями, последствиями особо тяжелых катастроф».

Значение и роль экологических проблем в развитии общественных отношений в последние десятилетия были столь значимыми, что стали самостоятельным предметом конституционного регулирования. И, в первую очередь, это касается конституций стран СНГ, имеющих общий негативный опыт ликвидации крупных техногенных и экологических катастроф, предопределивший специфику конституционно-правовых норм, закрепивших в качестве важнейшего социально-экономического права граждан право на благоприятную окружающую среду. Статья 46 Конституции Белоруссии, а также ст. 42 Конституции РФ постулируют право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью к имуществу граждан экологическими правонарушениями.

Право граждан на благоприятную окружающую среду обеспечивается: проведением государственной экологической политики; системой мер по охране окружающей среды, предотвращению экологически вредной деятельности; мерами по оздоровлению окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий; страхованием высокорисковой деятельности; образованием экологических и иных специальных фондов (например, фондов возмещения вреда, причиненного чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера); государственным экологическим контролем и надзором и соблюдением природоохранного законодательства¹.

Право граждан на благоприятную окружающую среду корреспондируется с обязанностью граждан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к ее богатствам (ст. 58 Конституции РФ). Аналогичная обязанность закреплена в ст. 35 Конституции Республики Казахстан. Данные статьи отражают итоговый характер конституционных предписаний и основаны на базовых нормах доконституционного законодательства, например на ст. 11 и 12 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., и на международно-правовых документах, в частности на Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г., провозгласившей, что «в центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой».

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий под рук. О.Е. Кутафина // Библиотечка «Российской газеты». 2003-2004. С. 121.

Некоторые конституционные нормы стран — членов СНГ прямо увязывают экологические права с безопасной для здоровья человека средой, с экологическими и экономическими интересами общества (ст. 37 Конституции Грузии). В ст. 16 Конституции Украины сказано: «Обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий чернобыльской катастрофы — катастрофы планетарного масштаба, сохранение генофонда украинского народа являются обязанностью государства».

Таким образом, опосредованно право граждан на благоприятную окружающую среду, а иногда и корреспондирующая ответственность за загрязнение и уничтожение природы являются принципиальными положениями для обеспечения безопасности от аварий и катастроф природного и техногенного характера.

Следует отметить появление экологических норм в конституциях стран «зрелой демократии». Так, ст. 20а Конституции Германии закрепляет обязанность государства, сознавая ответственность за будущие поколения, осуществлять охрану природных основ жизни в рамках конституционного строя и в соответствии с законом и правом посредством исполнительной власти и правосудия. Данная норма включена в текст Конституции Законом от 27 октября 1994 г. и по существу не только отражает национальное осознание важности экологических проблем, но и демонстрирует, по нашему мнению, осознание мировым сообществом важности экологических проблем, а также опосредованное воздействие норм российской Конституции.

Несмотря на очевидные различия в подходах и трактовках многих правовых доктрин, в частности права на жизнь, свободу передвижения, собственность, конституционный подход во всех странах един — приоритет гражданских прав и свобод, правовое закрепление гарантий для обеспечения жизнедеятельности граждан.

Вместе с тем, за исключением Конституции Азербайджанской республики (ст. 31), где сформулировано «право на безопасное проживание», в других конституциях стран СНГ отдельных статей о безопасности проживания, защите от аварий и катастроф не сформулировано. Да и в ст. 31 Конституции Азербайджана содержится, по сути, норма, связанная с посягательством на жизнь, здоровье и духовное развитие.

Ряд положений Конституции РФ связан с таким экстраординарным средством защиты конституционного строя и обеспечения безопасности, в том числе и от крупномасштабных аварий, катастроф, стихийных бедствий, как введение режима чрезвычайного положения.

Положения ст. 56, 88, 109 Конституции РФ прямо связаны с проблемой принятия государством чрезвычайных мер в интересах обеспечения безопасности от крупномасштабных чрезвычайных ситуаций. Именно ст. 56 обосновывает возможность как временного введения на

всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особого правового режима — чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение представляет собой особый режим деятельности органов государственной власти и управления, организаций, допускающий определенные ограничения конституционных прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Наиболее распространенным, за исключением Конституции Молдовы, является упоминание чрезвычайного положения в контексте прав президента страны. В Молдове и Туркменистане (ст. 57) права президента ограничены лишь правом введения военного положения (ст. 87). Введение режима чрезвычайного положения в Молдове возможно лишь «органическим законом» (ст. 72).

Во всех остальных конституциях стран СНГ президенту предоставлено право введения чрезвычайного положения с последующим утверждением его в парламенте (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Кыргызстан). Чрезвычайное положение вводится на территории всей страны только законодательным собранием.

Важной особенностью конституционного регулирования режима чрезвычайных ситуаций является выделение «природной» составляющей стихийных бедствий в одном ряду с угрозой войны, массовых беспорядков, насилия, угрозы свержения конституционного строя как основы для введения режима чрезвычайного положения.

В большинстве конституций стран СНГ специально перечислены виды «природных» ситуаций, при которых возможно введение чрезвычайного положения.

В Азербайджане — это «природные бедствия, эпидемии, эпизоотии, большие экологические и иные катастрофы» (ст. 112); в Республике Беларусь — «стихийные бедствия, катастрофы» (ст. 84); в Грузии — «в случае экологических катастроф и эпидемий или в иных случаях» (ст. 73), в Казахстане — «в случаях, когда безопасность граждан находится под серьезной и непосредственной угрозой» (ст. 44); в Кыргызстане — «только в случае стихийных бедствий»; в Узбекистане — «крупные катастрофы, стихийные бедствия, эпидемии» (ст. 93). В Конституции Украины нет перечня или упоминания о «природных» причинах для введения чрезвычайного положения, но есть понятие «зона чрезвычайной экологической ситуации» (ст. 92, 106), которая может быть объявлена либо как исключительный закон парламента (Верховной рады), либо как акт президента с последующим утверждением парламентом. Эта статья как раз и свидетельствует о том значении, которое придает народ Украины безопасности населения, его защите от аварий и катастроф.

Конституции различных стран, исходя из обеспечения прав и свобод граждан, недопущения их ограничения в произвольном виде, ограничи-

вают право введения чрезвычайного положения только законом или актом президента страны с последующим утверждением парламентом, не предоставляя такое право органам исполнительной власти местного самоуправления и органам государственной власти на местах.

Принципиальное значение для формирования адекватной правовой базы и механизма управления в сфере обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций имеют конституционные положения о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В основе такого разграничения заложена модель, характерная для ряда европейских основных законов. Например, в сферу основного закона Германии (ст. 71) не могут вторгаться земли без прямого делегирования им полномочий со стороны Федерации. В ст. 72 закреплена конкурирующая законодательная компетенция, где могут осуществлять правотворчество и центр, и земли. При этом федеральное право имеет приоритет. В случае издания какого-либо закона Федерацией действующий закон земли должен быть приведен в соответствие с ним. Статья 73 Основного закона Германии предусматривает исключительную законодательную компетенцию Федерации в сфере обороны, включая защиту гражданского населения (п. 1), защиту основ демократического строя, безопасности Федерации или какой-либо земли (п. 106). Федерация имеет право издавать основополагающие предписания (рамочные) в сфере охраны природы и поддержания ландшафтов (п. 3 ст. 75). Конкурирующая законодательная компетенция распространяется на сферу удаления отходов, охрану воздушного бассейна от загрязнения и т.д. (ст. 74).

В соответствии с Конституцией РФ субъекты Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, установленных ст. 71-72, обладают всей полнотой государственной власти. Этот подход отражает в определенной степени влияние модели Конституции США, исходящей из перечисления полномочий союза. Власть штатов включает все остальные полномочия, вытекающие из общего права¹. Такая, нетипичная для большинства федеративных государств трехуровневая модель разграничения полномочий соответствовала дуалистическому характеру регулирования института президентской власти (как самостоятельного института, выведенного из системы разделения властей) и во многом предопределила нечеткость положений Конституции и необходимость их толкования в разграничении базовых, институциональных принципов формирования правотворчества. Так, ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации относит такие предметы ведения, имеющие непосредственное отношение к регулированию проблем обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций, как оборона и безопасность; регулирование и защита прав и свобод человека и

¹ См.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 194.

гражданина, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экологического и т.д. развития Российской Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении центра и субъектов Федерации находятся:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

Анализируя приведенное разграничение предметов ведения, возникает вопрос, по какому принципу оно проведено. Толкование, приведенное в комментарии к Конституции РФ, исходит из того, что к ведению Российской Федерации отнесено лишь то, что необходимо и вместе с тем достаточно для установления и защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию, а также для адекватной защиты прав и свобод граждан независимо от их места проживания.

К совместному ведению отнесено то, что исходя из объективных условий существования государства не может решаться только Федерацией без участия ее субъектов. Но, как справедливо отмечает В.А. Толстик, существенным недостатком такой модели разграничения предметов ведения является отсутствие объективных критериев и четких дефиниций, с помощью которых можно было бы установить, во-первых, понятийную сущность каждого из перечисленных выше предметов ведения, непосредственно связанных с обеспечением безопасности (в том числе и от чрезвычайных ситуаций), и, во-вторых, какой из предметов ведения действительно необходим для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, а какой требует для реализации совместных усилий Федерации и ее субъектов¹.

Так, отсутствие в Конституции понятий «национальная безопасность», «чрезвычайная ситуация» и в то же время фиксация терминов «безопасность и оборона», «экологическая безопасность» и т.д. вызывает определенные теоретические и практические проблемы при формировании системы норм, регулирующих обеспечение безопасности при чрезвычайных ситуациях в последующем правотворчестве. Например, достаточно трудно определить соотношение понятий экологическая безопасность и безопасность при чрезвычайных ситуациях. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охра-

¹ См.: Толстик В.А. К вопросу о разграничении компетенции между субъектами РФ и федеральным центром // Сб.: «Российский конституционализм: проблемы и решения» (Материалы международной конференции). М., 1999. С. 212.

не окружающей среды» под экологической безопасностью понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Фактически, обеспечение безопасности от чрезвычайных ситуаций — центральный элемент экологической безопасности. Вместе с тем осуществление мер по «борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий» является самостоятельным видом полномочий, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Возможно, поэтому законодательство различных отраслей права по-разному конструирует понятийный и правореализационный аппарат, что в конечном итоге ведет к несогласованности, дублированию в законодательстве. Очевидно, назрела настоятельная необходимость принятия нового закона «О безопасности», систематизирующего и четко разграничивающего все сферы национальной безопасности России.

2.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Существенным элементом государственного регулирования национальной политики снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций является формирование адекватной правовой базы, включающей систему законодательных и иных нормативных правовых и индивидуально-правовых актов, составляющих основу всей системы принятия решений в данной сфере правоотношений.

В теории права и доктрине отсутствует единый термин, обозначающий нормативную сферу регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Следует согласиться с мнением, что все нормативно-правовые акты должны функционировать как единая система, характеризующаяся согласованностью, взаимодействием, иерархичностью, специализацией и дифференциацией по отраслям права и институтам¹. Учитывая, что общественные отношения в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий складываются в сложной системе «человек (общество) — техногенная (антропогенная) среда — окружающая природная среда» и входят в предмет регулирования многих отраслей права, а также составляют в совокупности сложный межотраслевой институт, особенно важными признаками си-

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2000. С. 381.

стемы нормативно-правовых актов в данной сфере должны быть согласованность и взаимодействие, объединенные единым объектом и предметом регулирования.

Для целей настоящего исследования мы исходим из широкого понимания законодательства, включающего в себя собственно законы, а также нормативно-правовые акты общефедеральных органов власти, акты субъектов Федерации и акты органов местного самоуправления. Таким образом, под законодательством в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера мы понимаем систему актов правотворчества общефедеральных органов власти, субъектов Федерации и органов местного самоуправления, направленных на защиту жизненно важных интересов личности, окружающей природной среды и антропогенных объектов от негативного воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Формирование этой законодательной базы в определенной мере связано с тремя объективными факторами:

- во-первых, экономическим состоянием развития страны, позволяющим придавать безопасности как принципу жизни первостепенное значение. Превентивные меры в этом случае имеют приоритетный характер:

- во-вторых, негативным прошлым опытом, определяющим необходимость государственного регулирования, путем принятия специальных законов как комплексного характера, например Федеральный закон «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», так и законодательства в экологической сфере, промышленной безопасности, обеспечения социальных прав граждан, пострадавших в результате крупных техногенных катастроф;

- в-третьих, значительным ростом числа аварий и катастроф, возрастанием их потенциальной угрозы в природной и техногенной сферах. Особую опасность представляют высокорисковые объекты, которые в силу ряда факторов могут стать источником крупномасштабных чрезвычайных ситуаций. К таким факторам можно отнести: изношенность оборудования, человеческий фактор, недостаточность финансовых и материальных ресурсов, негативное воздействие природных факторов и пр.

В настоящее время принято около 70 законодательных и более 200 нормативных-правовых актов, в той или иной части касающихся проблем обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Однако говорить о достаточности и системности в регулировании данной сферы правоотношений пока нельзя. Это связано с тем, что за истекшие 15 лет:

- а) изменилось понимание фактора чрезвычайных ситуаций, экологической безопасности в формировании социально-экономической политики страны;

- б) накопился достаточный опыт правового регулирования отношений в области чрезвычайных ситуаций;

в) приняты новые законы в области административной ответственности, технического регулирования, градостроительный кодекс, закон о местном самоуправлении и многие иные законодательные и нормативные акты, изменилось природоресурсное законодательство.

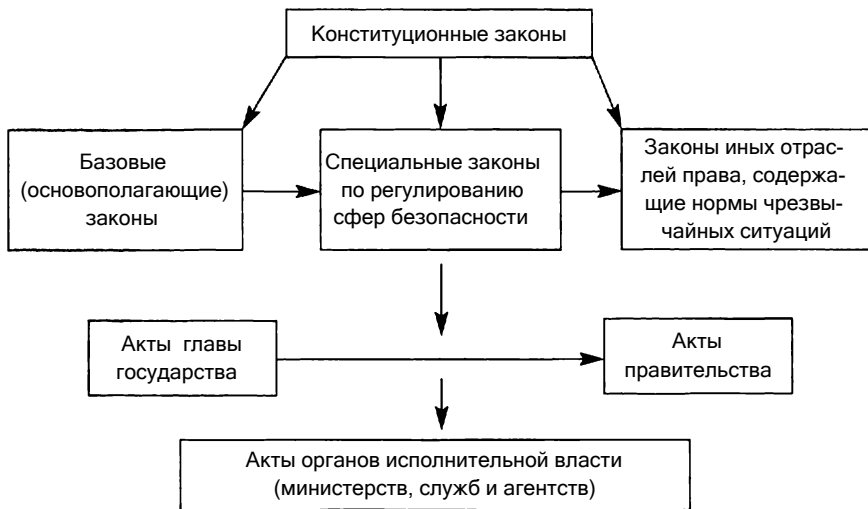


Схема правового регулирования предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на федеральном уровне

Система обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, регулируется Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». Он устанавливает особый административно-правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, должностных лиц, общественных объединений в качестве одного из основных регуляторов безопасности в экстраординарных обстоятельствах как в период чрезвычайных обстоятельств, так и в период массовых беспорядков и попыток насильственного изменения конституционного строя.

Перед законодателем стояла задача разработать законодательный акт конституционного уровня, вобравший в себя лучшие черты международно-правовых тенденций и опыт национального правового регулирования, и, в первую очередь, положения доктринальных, стратегических документов, Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24, в которой сформирована система официальных взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности страны.

В Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» сохранены некоторые положения Закона РФ (от 17 мая 1991 г.)

«О чрезвычайном положении», что говорит о преемственности принципов правового регулирования в области соблюдения прав человека, о недопустимости ограничения его конституционных свобод, кроме как в законодательном порядке в условиях чрезвычайной ситуации.

В новом Законе порядок правового регулирования режима чрезвычайного положения приведен в соответствие с требованиями Конституции. Он стал центральным элементом системы федеральных конституционных законов, обеспечивающих стабильность основ конституционного строя, основных институциональных прав и свобод личности. Режим чрезвычайного положения является адекватной административной формой деятельности в экстраординарных ситуациях, позволяющей, с одной стороны, применять чрезвычайные меры, эффективно организовывать деятельность органов государственной власти на конкретной территории, в различных нестандартных управленческих ситуациях, а с другой — гарантировать их соответствие конституционному статусу личности.

Целью введения чрезвычайного положения является «устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации». Законодатель, видимо, хотел подчеркнуть, что чрезвычайное положение вводится для ликвидации не только последствий, но прежде всего первопричин их возникновения.

К обстоятельствам введения чрезвычайного положения Закон относит:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, подготовку и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты и т.д.;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, возникающие 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.

Однако в Законе отсутствуют императивные условия, при которых не только возможно, но и необходимо введение чрезвычайного положения. В Законе такими признаками, вернее, достаточными обстоятельствами, являются: «человеческие жертвы», «нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде», «значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения».

Слова «значительные» и «масштабные» требуют более четкого определения. Обеспечение безопасности граждан как цель Закона «О чрезвычайном положении» иногда может буквально требовать введения

чрезвычайного административного режима. Например, при чрезвычайных ситуациях, вызванных стихийными бедствиями и носящих долгосрочный характер, устранение последствий возможно только с помощью дополнительных экстраординарных регуляторов, таких как прямое президентское правление или чрезвычайное положение. Видимо уточнение критериев и четких параметров, объясняющих, что такое чрезвычайное положение, требует дополнительного законодательного регулирования.

Вопрос о рамках, условиях и обстоятельствах введения чрезвычайного положения столь же важен, как и вопрос о процедурности его введения. Острота проблемы очевидна, так как мера ответственности, мера вины за введение чрезвычайного положения, как и за непринятие мер по его введению, огромна. Законодатель не в состоянии предусмотреть и формализовать все возможные случаи и обстоятельства для адекватного введения чрезвычайного положения.

На наш взгляд, норма, касающаяся обстоятельства введения чрезвычайного положения должна носить диспозитивный характер и более точно описывать обстоятельства, предшествующие его введению, гражданам должны знать, в каких случаях нарушены их конституционные права, при наступлении каких событий они могут требовать введения или отмены чрезвычайного положения. Федеральный конституционный закон по своей сути не может быть рамочным и не может иметь отсылочных норм.

Первостепенное внимание в Законе отведено процедуре введения чрезвычайного положения и закреплению компетенций главы государства и парламента в этой сфере. Любое ограничение конституционных прав и свобод, да еще в широких масштабах, должно быть под самым строгим контролем всех ветвей власти и граждан, поэтому здесь важны любой правовой нюанс и контроль принимаемого решения. Поэтому Закон не только подробно регламентирует порядок введения режима чрезвычайного положения, но и устанавливает обязательные требования к содержанию указа Президента РФ, в котором должны быть отражены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости его введения;
- границы территории, на которой оно вводится;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; перечень чрезвычайных мер и пределов действия; исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;
- государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;
- время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

К основополагающим, хотя и потерявшим свое первоначальное значение, законам, регулирующим проблемы безопасности в техногенной и природно-техногенной сферах, относится Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности». Он закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, раскрывает структуру системы безопасности и ее функции. Исключительно важное организующее значение имеют определения, данные в Законе, таким понятиям, как безопасность, жизненно важные интересы личности, общества и государства, угроза безопасности, обеспечение безопасности и др.

Так, в Законе «О безопасности» дается определение безопасности как состояния защищенности жизненно важных интересов личности общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Закон относит к основным объектам безопасности: личность — с ее правами и свободами; общество — с его материальными и духовными ценностями; государство — с его конституционным строем, суверенитетом и территориальной целостностью.

Важное значение имеют положения, касающиеся определения субъектов обеспечения безопасности и путей достижения этой цели.

Законом установлено, что основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Одновременно законом установлено, что граждане, общественные и иные организации и объединения также являются субъектами безопасности. Они обладают определенными правами и обязанностями в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, оказывающих содействие в обеспечении безопасности.

В то же время Закон предусматривает, что безопасность (состояние защищенности) достигается единой государственной политикой в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватными угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Общие положения Закона «О безопасности» регламентируют: понятие безопасности и ее объемы, субъекты обеспечения безопасности, угрозы безопасности, принципы и законодательные основы обеспечения безопасности, соблюдение прав и свобод граждан при обеспечении безопасности.

Закон определил систему безопасности Российской Федерации, в которую входят:

- основные элементы системы безопасности;
- основные функции системы безопасности;
- разграничение полномочий органов власти в системе безопасности;
- руководство государственными органами обеспечения безопасности;
- силы и средства обеспечения безопасности.

Осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, определяется как одна из функций государственной системы безопасности.

Службы ликвидации чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны и органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, отнесены Законом к силам и средствам обеспечения безопасности.

Реализация государственной политики в области безопасности осуществляется через Президента РФ, а подготовку решений проводит Совет безопасности РФ.

Кроме того, Закон установил финансирование деятельности по обеспечению безопасности (за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, а также внебюджетных средств) и контроль за этой деятельностью, однако в Законе отсутствует единообразный подход к пониманию всех аспектов безопасности: экологической, промышленной, техногенной и т.д. Быть может, поэтому и появились новые сферы безопасности, плохо скоординированные и согласованные между собой как по предмету регулирования, так и по системе предусмотренных мер.

Принятый 21 декабря 1994 г. Федеральный закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определил общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (далее — население), всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной сред (далее — территорий) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее — чрезвычайные ситуации). Фактически этот Закон сформировал систему нормативно-правового регулирования и общий для страны организационный механизм обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях в природно-техногенной сфере.

В законе приведены дефиниции, определяющие понятие чрезвычайной ситуации, предупреждение, ликвидацию и зону чрезвычайной ситуации. Данный понятийный аппарат не раскрывает всех необходи-

мых элементов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. В нем отсутствуют такие дифференцирующие определения, как техногенная и природная чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, риск возникновения чрезвычайной ситуации, поражающий ее фактор и другие определения, необходимые для понимания сущности и специфики той или иной чрезвычайной ситуации, которые характеризуют систему мер по их предупреждению и ликвидации последствий.

Впервые законодатель ориентирует уполномоченные органы и граждан не только на ликвидацию чрезвычайной ситуации, т.е. на проведение аварийно-спасательных работ, но и на осуществление комплекса профилактических мероприятий, «проводимых заблаговременно и направленных на максимальное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения».

В Законе сформулированы цели и принципы защиты населения и территорий, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере. Для осуществления государственного управления и координации деятельности уполномоченных органов исполнительной власти создаются специально уполномоченный орган и единая система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). В Законе проведено разграничение предметов ведения в данной сфере между органами государственной власти федерального уровня, субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Несомненно, прогрессивными для 1990-х гг. были статьи Закона, регламентирующие участие общественности в ликвидации чрезвычайных ситуаций, гласность и открытость информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также устанавливающие ответственность должностных лиц за сокрытие, несвоевременное предоставление либо предоставление заведомо ложной информации в этой области.

В Законе также закреплены организационные и экономические механизмы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Это касается таких важнейших механизмов, как финансирование, создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, проведение государственной экспертизы, осуществление надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В настоящее время нормы Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ в определенной степени морально устарели как с точки зрения применяемого понятийного аппарата, так и в части регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций, снижения риска их возникновения, страхования гражданско-правовой ответственности

ти, компенсационных механизмов и т.д. Однако этот закон нуждается в значительной переработке. В развитие данного закона был принят Федеральный закон от ФЗ № 151 от 22 сентября 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

На эффективность законодательного регулирования проблем снижения рисков чрезвычайных ситуаций, по нашему мнению, существенно влияют следующие факторы:

- отсутствие единой концептуальной основы и стратегии принятия законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих уровень и очередность законодательного регулирования;

- отсутствие в федеральном законодательстве (прежде всего это касается Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») механизма решения проблем снижения рисков чрезвычайных ситуаций;

- преобладание ведомственного интереса в определении приоритетности принятия законодательных актов, что приводит к фрагментарности, некомплексности, значительной пробельности в правовом регулировании отдельных важнейших проблем чрезвычайных ситуаций;

- распространение правовых актов одного уровня на различные субъекты правоотношений и разное территориальное пространство, что мало способствует решению проблемы комплексно и в полном объеме. Действующие законодательные акты недостаточно согласованы между собой, иногда противоречат друг другу;

- незначительная доля федеральных базовых законов по сравнению с количеством подзаконных актов, учитывая специфику и значимость регулируемых проблем;

- низкая информированность субъектов, участвующих в реализации задач снижения рисков чрезвычайных ситуаций и смягчения их последствий;

- отсутствие единого законодательно закрепленного термина (понятия) «риска», «снижение риска», «смягчение последствий аварий и катастроф»;

- отсутствие нового (по своей концепции и сущности) базового системообразующего закона «О безопасности» и «Об экологической безопасности» либо федерального закона в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций, которые формировали бы основы национальной политики в данной сфере правоотношений;

- отсутствие достаточного скоординированного организационного механизма предупреждения (профилактики) возникновения чрезвычайных ситуаций.

Особенностью действующего законодательства является «упор» на регулирование отношений, возникающих либо в период самой чрезвычайной ситуации, либо при ликвидации ее последствий.

Только в последнее время стали особое внимание уделять превентивным мерам, таким как лицензирование, экспертиза проектов, выдача разрешений на сооружение потенциально опасных объектов.

В силу специфики государственной системы управления образовалась определенная множественность нормативного регулирования различных «опасностей»: «промышленной», «экологической», «техногенной», «санитарной», «радиационной» и пр.

Основные причины и источники возникновения техногенных аварии и катастроф так или иначе, как правило, связаны с промышленными объектами. В идеале — осуществление объективной, полной и комплексной оценки воздействия планируемого объекта на здоровье население (в том числе и на персонал самого промышленного объекта) и окружающую среду — основа правовой доктрины безопасности производственных объектов.

Учитывая, что Закон «О защите населения и территорий» явился основой для целой серии постановлений Правительства РФ, законов субъектов Федерации, нормативных актов министерств и ведомств, мы считаем его в каком-то смысле системообразующим законом о чрезвычайных ситуациях и в определенной мере в области экологической безопасности. Поэтому анализ его содержания и практики применения должен быть комплексным. Сразу оговоримся, что Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» решал одну, но исключительно важную задачу — выделить специальный объект правового регулирования, охватывающий самые различные сферы от предупреждения до ликвидации чрезвычайных ситуаций. Учитывая устоявшуюся практику применения Закона, мы акцентируем внимание не столько на критике его положений, сколько на дальнейшем совершенствовании.

Речь идет прежде всего о двух принципиальных моментах:

- о выделении в качестве самостоятельного понятия «экологические» чрезвычайные ситуации;
- о механизме защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Именно в базовом федеральном законе о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера необходимо определить механизм решения этих проблем и отдельно обозначить проблемы экологической безопасности населения, территории и природной среды.

В литературе постоянно отмечалась необходимость принятия нового комплексного закона, адекватно и последовательно регулирующего общественные отношения, в сфере обеспечения техногенной безопасности. Причем предполагалось, что основная направленность такого базового кодификационного акта будет опосредовать отношения в сфере предупреждения, профилактики возникновения природных и промыш-

ленных аварий и катастроф. Институционально закон, очевидно, должен регулировать такие правовые инструменты как экспертиза, лицензирование, страхование, т.е. формировать новые эффективные разрешительные, контрольные и надзорные механизмы со стороны уполномоченных ведомств и механизм материально-финансового обеспечения предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных аварий и катастроф. 4 декабря 2006 г. были приняты поправки в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которые внесли изменения в существующее законодательство, однако вопросы синдицирования законодательства даже не были поставлены, поэтому наши предложения актуальны.

Как бы в развитие Закона о чрезвычайных ситуациях был принят Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июня 1997 г. № 116-ФЗ, претендующий на роль базового для одной из основных ветвей формирующегося самостоятельного направления законодательства о техногенной безопасности, дополняющего законодательство об охране окружающей среды и другое действующее законодательство с четко выраженным объектом — антропогенной, урбанизированной средой.

Отмечая принципиальную необходимость принятия законодательного акта такого характера, следует отметить, что многие его институты (экспертиза, лицензирование, страхование и т.д.) не могут быть реализованы на практике без принятия ряда подзаконных актов, а это может создать проблемы с комплексным пониманием промышленной безопасности и с механизмом решения указанных проблем. Кроме того, некоторые понятия и нормы закрепленные в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» недостаточно взаимосвязаны с нормами действующего законодательства других отраслей права (например, экологического).

Так, с принятием названного Закона и терминологически, и функционально вместо ранее используемого в научной литературе в законодательстве и на практике интегрированного понятия «экологическая безопасность» появился термин «промышленная» безопасность.

Прежде в силу специфики российского законодательства (существование самостоятельной отрасли права — охрана окружающей среды) понятие экологической безопасности фактически отождествлялось с проблемами прежде всего природоохранительными, что не совсем верно. Но именно поэтому существуют множественные попытки выделения отдельных категорий в самостоятельные объекты правового регулирования (ядерная безопасность, строительная безопасность и т.д.). Правомерность подобного выделения допустима и приемлема, но с одной оговоркой — законодательство должно иметь принципиально выраженную

особенность и «категорическую» необходимость именно в таком выделении объекта и субъекта правового регулирования.

Проще говоря, когда в рамках действующего законодательства проблемы не имеют принципиального решения, тогда принимается закон, обеспечивающий решение выявленных задач.

В данном конкретном случае законодатель определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий» (ст. 1 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

Однако Закон фактически не регулирует сферу защищенности личности и населения (очевидно, и общества): планы действий в чрезвычайных ситуациях, ответственность, компенсационный механизм, информацию населения, участие последнего в принятии инвестиционных решений, принципы государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности (т.е. защищенности личности) и т.д. Эта сфера регулируется Федеральным законом от 21 декабря 1994 г № 68-ФЗ хотя и в нем названные проблемы практически не решены. Заглавия его статей (ст. 5 «Федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности», ст. 6 «Лицензирование», ст. 11 «Производственный контроль», ст. 12 «Техническое расследование причин аварий», ст. 13 «Экспертиза промышленной безопасности», ст. 14 «Разработка декларации промышленной безопасности», ст. 16 «Федеральный надзор в области промышленной безопасности», и это из 18 статей всего Закона). Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в большей степени направлен на регулирование интересов специально уполномоченного ведомства, нежели интересов общества и личности. Хотелось бы сказать, что поручить одному органу обеспечение промышленной безопасности (а значит, защищенности общества) разорвать эту функцию с функцией ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (МЧС России), быть может, не совсем правильно, но целесообразно. Вообще, учитывая сложившуюся терминологию, легальный термин «техногенные аварии и катастрофы» стоит говорить о «техногенной безопасности», что расширяет предмет регулирования базового Закона и, возможно, устранил ведомственную направленность регулирования.

В преамбуле Закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» сказано: «Закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов».

Это значит, что должны быть указаны правовые обстоятельства, условия, такие, например, как ответственность, ее формы, виды, вина, разграничение ответственности. Необходимо соотнесение поступка,

действия или бездействия с последствиями. Главным в соответствии с преамбулой Закона является «предупреждение аварий и обеспечение готовности организаций к чрезвычайным ситуациям», а не произошедшее действие, следовательно, правовые последствия наступают в виде ответственности за ненадлежащее исполнение инструкций, предписаний, правил, не повлекшее каких-либо отрицательных последствий, но могущее их вызвать. Эта позиция законодателя чрезвычайно важна, так как принципиально меняет соотношение прямых и косвенных доказательств вины, умысла, повышает ответственность не только за проектирование и предпроектные работы, но и за замысел, возможно, за управленческое решение о строительстве того или иного производственного объекта. Вопросы ответственности за действия, могущие принести значительный вред, достаточно плохо проработаны в законодательстве, поэтому Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» был бы чрезвычайно важен с точки зрения методологии подхода к определению роли права, если бы такие проблемы не остались за его рамками.

По существу, законодатель ни в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», ни в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ни в техническом регламенте не дал ответа на принципиальные вопросы:

1. Что же является законодательной основой предупреждения опасности аварий и катастроф, стихийных бедствий?
2. Как определить причину и степень ответственности (вины) до наступления последствий, соразмеряя ее с величиной опасности?
3. Какой должен быть правовой механизм деятельности во время и после чрезвычайных ситуаций?

Рассматривая в целом и отдельно федеральное законодательство о чрезвычайных ситуациях и экологической безопасности, не стоит забывать о корпорации законодательства. С этой точки зрения особую важность принимает исследование норм права, содержащихся в гражданском, уголовном, административном законодательстве.

В Уголовном кодексе РФ имеется ряд статей, прямо или косвенно относящихся к чрезвычайным ситуациям, — это статьи гл. 26 «Экологические преступления», это квалифицирующие признаки ст. 61 и 63. Для нас наиболее ценно понимание состава преступлений в связи с необходимостью предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и применения квалифицирующих признаков.

В уголовном кодексе отсутствуют прямые статьи, регулирующие поведение населения во время чрезвычайной ситуации, тем более в превентивном смысле. Только в гл. 26 содержится квалифицирующий признак — совершение преступления в «зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации». Зарубежное законода-

тельство имеет статьи, определяющие уголовную ответственность за создание причин для возникновения чрезвычайной ситуации.

Анализ статей Уголовного кодекса (ст. 63) показывает, что применение формулы «общественное бедствие» не аналогично понятию «чрезвычайная ситуация», поэтому в Особенную часть кодекса необходимо ввести статьи, регулирующие правоотношения непосредственно во время события чрезвычайной ситуации и во время ликвидации последствий. Аналогом могут выступать нормы, регулирующие поведение во время объявленного чрезвычайного или военного положения.

На наш взгляд, во время чрезвычайной ситуации действие уголовного (прежде всего) законодательства должно быть резко ужесточено и однозначно обозначено какотягчающий признак для любого вида правонарушения, что обусловлено временным отсутствием «нормальных, правовых механизмов. Здесь уместна аналогия с квалификацией «источник повышенной опасности». Мы согласны с утверждением О.Л. Дубовик, что «подход к механизму действия права в чрезвычайных ситуациях должен опираться на принципиальное признание кризисности положения — презумпцию, которая может быть опровергнута дополнительными доказательствами». Всякая чрезвычайная ситуация есть кризис, и правореализация в такой ситуации в принципе является кризисной, т.е. недостаточной как по целям, так и по интенсивности»¹. Обратим внимание на два ключевых, на наш взгляд, понятия — «презумпцию кризисности» и «кризисность правореализации». Другими словами, именно в кодексах — Уголовном, Гражданском и об административных правонарушениях — следует отразить специфику поведения человека в условиях «презумпции кризисности».

Что касается Кодекса РФ об административных правонарушениях, то в нем говорится: «Совершение административного проступка в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах» является отягчающим административную ответственность (п. 5 ч. 1. ст. 4.3).

Безусловно, многие производства, как и вещества, уже де-факто и де-юре являются «объектами повышенной опасности». Следует распространить на них форму «источника повышенной опасности». И тогда мы можем рассчитывать на «безвиновное» определение ответственности. Порой законные и «нормальные» по инструкции действия во время наступления угрозы чрезвычайной ситуации могут быть явно недостаточными для ее предотвращения. В этих случаях в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях необходимо усилить ответственность за недостаточное усилие по предотвращению чрезвычайной

¹ Дубовик О.Л. Обеспечение безопасности населения и территорий. Организационно-правовые вопросы. М., 1994 С. 5.

чайной ситуации. Совершенные преступление или проступок без вины означают, что бремя доказывания вины лежит на самом субъекте правонарушения, а не на органах правосудия.

Адекватность содержанию субстанции чрезвычайной ситуации есть своеобразно выраженное пожелание отдельной ветви законодательства о чрезвычайных ситуациях.

Для выделения отдельного института законодательства о чрезвычайных ситуациях требуется приведение в соответствие многочисленных норм существующего законодательства в связи с особым предметом правового регулирования.

Анализируя классические отрасли законодательства, обращаем внимание на специфические методы правового регулирования и прежде всего на превенцию норм права в области чрезвычайных ситуаций. К ним, как известно, относятся нормы о лицензировании, прогнозировании, экспертизе и др.

Законодательные нормы о лицензировании, заполнении декларации о промышленной безопасности, заключении договора страхования и другие формы предупреждения потенциальной опасности принесут определенную пользу, но главным остается вопрос о системе правовых гарантий на стадии предупреждения.

На наш взгляд, наиболее важным для законодателя является не столько создание Государственного реестра опасных производств, ужесточение контроля за «безопасностью», сколько поиск стимулирующего фактора перехода на технологии и организацию производства, максимально учитывающего возможность аварии и ее последствий. Речь идет прежде всего об экономических рычагах, делающих предельно выгодным и замену техники и технологии, поиск выхода из зоны «опасных производств». Никакие ужесточения контрольных мер не могут сравниться с простой формулой усиления налоговых и иных финансовых регуляторов в области предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Инвесторы и производители товаров и услуг сами найдут наиболее эффективные технологии, позаботятся о максимальной безопасности размещения, проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию объекта, если законодатель сформулирует основные приоритеты государственной политики в сфере обеспечения безопасности промышленных производств, прямо покажет свою заинтересованность в безопасности не только путем установления системы запретов и разрешений, но и режима наибольшего благоприятствования правомерному поведению инвестора, его адекватной ответственности, а также создания стимулов экономически эффективного внедрения безопасных технологий.

Еще менее разработан и практически не нашел дальнейшего продолжения как в Законе «О чрезвычайном положении», так и в Законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

вопрос об экономических и социальных гарантиях безопасности. Фактически все свелось к нормам об обязательном страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта.

Дело даже не в том, что заведомо размер страховой компенсации, как правило, не соразмерен ущербу. Если страхование ответственности от чрезвычайных ситуаций и техногенных рисков обязательно, то необходим особый механизм действия права с учетом признания некоторых видов чрезвычайных ситуаций типичными. Так, следует разработать более эффективный механизм и методики оценки качества жизни, многих сторон потери здоровья, потери нормальных условий существования, проживания и т.д.

Государство не может взять на себя ответственность в законодательном порядке за многие социальные и экономические последствия, допустим, частного строительства или частного производства, но такие позиции, как потеря работы, жилья, профессии, переквалификация, переселение и многое другое, должны быть предметом правового регулирования в уголовном, гражданском, административном законодательстве. В случае массовых аварий, чрезвычайных ситуаций, приведших к гибели, повреждению значительного числа населения и объектов промышленности, жилья, окружающей среды, закон в принципе не имеет прямого действия, так как требуется прямое государственное вмешательство на уровне постановлений Правительства, Указов Президента, создания большой и подробной нормативной базы, к тому же приспособленной к ведомственному пониманию целей и задач промышленной безопасности.

На наш взгляд, уже сейчас чрезвычайно важно разработать и в законодательном порядке закрепить социально-экономические гарантии прав граждан, работающих или проживающих в зонах повышенной опасности. Мы специально подчеркиваем — в зонах опасности в отличие от положений ст. 9 Закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» перечислены требования к эксплуатации опасного промышленного объекта и не упоминается о прилегающей территории и населении, находящемся в зонах аварий. Заявляя в преамбуле названного Закона о «правовых, экономических и социальных основах обеспечения безопасной эксплуатации», законодатель прежде всего должен был очертить круг объектов отношений. Несомненно, к ним в первую очередь относится население наравне с рабочими, служащими самого предприятия.

Ключевыми понятиями в Законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» являются «экспертиза промышленной безопасности» «требования к...» и «лицензирование» и «декларация промышленной безопасности». Как для любого нормативного акта,

важно не только то, что записано, но и как обеспечено эффективное выполнение, его взаимоувязанность с другими законодательными и иными нормативно-правовыми актами.

В Законе о промышленной безопасности, по сути, основной гарантией безопасности является ужесточение формально-бюрократических процедур. Не возражая против лицензирования, деклараций, экспертизы и других форм контроля на всех стадиях, вынуждены отметить, что заполнение декларации в рамках и составе проектной документации и утверждение ее руководителем не является гарантией выполнения требований Закона.

Предупредительный акцент промышленной безопасности в данном Законе перенесен фактически на заказчика (инвестора) и проектировщика. Так, в ст. 8 Закона сказано, что обязательным условием принятия решения о начале строительства, расширении, реконструкции, техническим перевооружении, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации, утвержденного федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности. Фактически признается, что экспертное заключение, утвержденное уполномоченным органом, является той главной формой предупреждения, позволяющей достичь безопасности на всех стадиях инвестиционного процесса опасного промышленного объекта. Но форма ответственности эксперта не определена.

Сразу же возникает ряд вопросов. Например, что законодатель понимает под проектной документацией? Проектная документация, как правило, предусматривает Технико-экономическое обоснование строительства (ТЭО), включающее привязку объекта к конкретной местности и самого рабочего проекта. При проектировании сложных промышленных объектов, каковыми являются обычно опасные промышленные производства, такие документы разрабатываются в два этапа: 1-й этап — ТЭО, 2-й этап — проект. При этом заказчик, используя неконкретность формулировки Закона, пытается как можно позднее разработать Декларацию промышленной безопасности, которая в соответствии со ст. 13 должна предоставляться на экспертизу промышленной безопасности, ссылаясь на то, что Декларация будет разработана до ввода объекта в эксплуатацию. Это, безусловно, связано с объективными причинами — высокой стоимостью разработки Декларации. Однако необходимость разработки Декларации возникает уже на стадии экспертизы ТЭО, поскольку именно на этой стадии конкретное опасное производство и опасная технология привязываются к местным территориальным, природным, географическим и другим условиям, и такие вопросы нельзя решать в подзаконных ведомственных актах.

Не решен также вопрос о взаимосвязке различных экспертиз и, в первую очередь, с государственной экологической экспертизой. Если ранее экологическая экспертиза была тем механизмом, который обеспечивал оценку учета всех требований, гарантирующих безопасность населения и окружающей природной среды, причем комплексно, то теперь непонятно, будет ли блок промышленной безопасности экспертироваться отдельно, обязательно ли представление Декларации промышленной безопасности на государственную экологическую экспертизу и каково временное соотношение экспертизы промышленной безопасности и экологической экспертизы. В ст. 13 Закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» лишь сказано, что экспертиза промышленной безопасности может осуществляться одновременно с другими экспертизами. Таким образом, основной смысл государственной экологической экспертизы как комплексного инструмента профилактики вообще может размыться. Следует также учесть, что все многочисленные экспертизы и согласования объекта осуществляются на платной основе.

Чрезвычайно важно закрепление в Законе понятия опасных производственных объектов.

Законодатель пошел на определение опасности веществ, используемых в процессе производства.

Невнятным с законодательной точки зрения является вопрос о количестве опасного вещества, участвующего в процессе производства, хранения, переработки. В результате тех или иных обстоятельств может быть накоплено вещество, которое как бы не должно в таких объемах или концентрациях быть накоплено.

Применение Закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в процессе проведения экологической экспертизы выявила несовершенство указанного Приложения (Перечня опасных производственных объектов). Так, при экологической экспертизе материалов рабочего проекта терминального комплекса АО «Промпродукт» в г. Азове обнаружилось хранение такого опасного химического вещества, как метанол, вообще не названный в списке объектов, для которых обязательна разработка Декларации промышленной безопасности. Однако на этот раз добросовестный заказчик не только разработал Декларацию, но и получил заключение на нее экспертизы промышленной безопасности. Учитывая долгий процесс получения согласований и проведения всех других экспертиз, к моменту получения необходимых разрешительных документов все зарубежные инвесторы отказались от инвестирования, считая невозможным работать в дальнейшем в таких условиях.

Видимо, следует в законодательстве точно определить и возможность общественности влиять на экспертизу объектов, в том числе эко-

логическую, градостроительную, промышленной безопасности. В законодательстве Российской Федерации не совсем четко изложены права граждан на информацию об опасном объекте, степени его опасности, условиях лицензирования, условиях страхования, ответственности руководства и федеральных органов власти. Например, в том же законе даны лишь обязанности работников, но нет упоминания об их правах.

Законодательство о чрезвычайных ситуациях должно быть единым по сути, преемственным по существу, взаимосвязанным и взаимозависимым от основных целевых установок общества.

Речь идет о совокупности законодательства, регулирующего отношения в области соблюдения основных прав человека, охраны среды, здравоохранения, чрезвычайных ситуаций, экологической безопасности.

Одним из наиболее приоритетных и практически не исследованных с правовой точки зрения остается вопрос об инкорпорации российского и зарубежного законодательства, например, о соотносимости законодательства и нормативных актов, устанавливающих общеобязательные правила, стандарты, и технологических характеристик российской и зарубежной техники и технологии.

В Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» сказано: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора». Тем самым обеспечен приоритет договора над национальным законом, создана прецедентная норма, позволяющая расширительно толковать обязательства российской стороны. Например, большинство «экологических» договоров, конвенций требует соблюдения тех или иных стандартов, зачастую более жестких, чем ныне действующие. Соблюдение стандартов, как правило, связано с ужесточением правил эксплуатации, замены техники и технологии, новых норм стандартизации и сертификации.

Косвенным и прямым образом весь пакет нормативных материалов, исходя из формулы приоритета международного права над национальным, может быть пересмотрен, так как напрямую связан и определяет понимание «промышленной безопасности» с точки зрения зарубежных стандартов и подходов.

В данном случае гораздо предпочтительнее нормативно-техническое сближение международного законодательства и отечественного путем поэтапного и двустороннего признания технических, технологических, экологических и иных нормативов.

Очевидно, что в Россию все в больших объемах будут ввозиться зарубежная технологии и техника. Вместе с нею будет импортирована Нормативная база — начиная от обучения персонала и заканчивая зарубежными стандартами безопасности, прохождения сертификации ино-

странной техники и технологии, взаимное признание зарубежных и международных сертификатов на предмет их безопасности и соответствия национальных стандартам.

Инкорпорация зарубежного законодательства, или «гармонизация», подразумеваемая не как одномоментный акт «признания», «верховенства», но как путь постепенного, взаимоувязанного процесса сближения нормативной базы российской и зарубежной технологии, промышленной безопасности, является единственно приемлемым и наиболее эффективным путем обеспечения международных стандартов безопасности.

Не приоритет международного договора (тем более без селекции, провозглашенный как принцип), а сближение и взаимное признание правил, процедур, законодательства является гарантией национальной и промышленной в том числе безопасности.

Законодательство об «экологической безопасности» должно быть интегрировано в единой идее (концепции) «национальной» безопасности, самостоятельным блоком которой могли бы быть проблемы обеспечения безопасности от техногенных аварий и катастроф. В этом плане примечателен сам факт появления документа, подписанного Президентом РФ 7 апреля 2004 г., — «Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу». Приветствуя сам факт появления данного документа, можно отметить ряд сложных для понимания моментов:

- документ, хотя и подписан Президентом РФ, не носит нормативного характера, так как издан не в виде Указа;
- в нем нет элемента обязательности для государственных органов;
- документ не является комплексным, так как затрагивает отдельные части общей проблемы экологической безопасности и в том числе чрезвычайных ситуаций.

Законодатель (и это четко прослеживается при анализе всего массива законодательства о чрезвычайных ситуациях и экологической безопасности) пошел по пути ужесточения правил и норм для всех участников общественных отношений в этой сфере, что было бы оправданно при наличии ясного целеполагания. Но при выполнении необходимых условий обеспечения безопасности государственные органы могут автоматически цель подменить средством. Цель — безопасность населения и территории, в каких-то случаях заменяется на средство — наличие сертификата или иного документа.

С правовой точки зрения наличие несогласованных, противоречивых норм в законодательстве с неизбежностью приводит к неисполнению всего законодательства, порождая правовой нигилизм, неверие в разумность, практичность, целесообразность правовой нормы.

Перед проектировщиками, строителями, инвесторами всегда стоят определенные приоритеты и нормативы рентабельности, эффективности. Задача приоритетности «экологической», санитарно-эпидемиологической, «промбезопасной» экспертизы очевидна. Также очевидно, что затраты и сам инвестиционный процесс увеличивается, удлиняется на величину новых требований, инстанций, согласований и сертификатов.

В этом случае и «Декларация о промышленной безопасности», и другие сертификаты в области санитарной, экологической, биологической, иной безопасности могут стать не формой защиты от возможности аварий в будущем, а лишь очередной формой бюрократической процедуры, призванной обеспечить жизнь контролирующей инстанции.

На наш взгляд, законодатель неоправданно сузил понятие и экологической и промышленной безопасности до выделения «опасных» объектов. Методология разделения объектов на опасные и безопасные достаточно условна и грешит упрощенным подходом. Опасным может быть практически любой объект при определенном сочетании обстоятельств, технологических режимов, пресловутом «человеческом факторе». Конечно, существует перечень особо опасных веществ, техники и технологий, но данный федеральный закон претендует на всеохватность и, по сути, пересекается с другими законами в «области безопасности».

Анализ законодательства о проблемах экологической, промышленной безопасности, чрезвычайных ситуациях показал, что, как минимум, есть три вопроса, необходимость решения которых тесно связана с пониманием сущности правового регулирования отношений, возникающих с усложнением и появлением качественно новых аспектов в техногенной среде, техногенном обществе.

Во-первых, пока российское законодательство идет, на наш взгляд, по пути отраслевого расчленения комплексной проблемы на отдельные отрасли законодательного регулирования.

Во-вторых, назрела необходимость принятия базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики в области обеспечения экологической и техногенной безопасности, адекватно регулирующего не только полномочия органов государственной власти, но создающего условия и гарантии реальной защищенности личности и окружающей среды от техногенных аварий и катастроф.

Решению указанных проблем могло бы способствовать:

- Разработка долгосрочной государственной стратегии, утверждаемой соответствующим Указом Президента РФ «О государственной политике в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
- Разработка системы нормативных актов, детально регламентирующих процедурные вопросы координации деятельности уполномочен-

ных органов; разграничения их полномочий и взаимодействия в сфере снижения рисков.

- Расширение полномочий органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления при одновременном перераспределении финансовых и материальных средств.

- Совершенствование организационного механизма путем перераспределения полномочий и концентрации надзорных полномочий в одном ведомстве при одновременном формировании единой лицензионной, разрешительной и экспертной системы органов.

- Совершенствование информационного и программного обеспечения деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления в области обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2.3. РОЛЬ И МЕСТО ДОКТРИНЫ В ФОРМИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Одним из современных специфических условий развития российской правовой системы регулирования предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий является усиление роли доктринальных (концептуальных) документов в данной сфере общественных отношений. Под термином «доктрина» понимается, как правило, в широком смысле, система взглядов и концепций о сущности и назначении права в конкретных исторических условиях, в узком — научные труды ученых-юристов¹. Наиболее часто термин «доктрина» употребляется в международной практике, где разрабатываются и формулируются новые правила международного общения, которые могут стать нормами международного права, если получат признание государств в международных договорах или обычаях².

В развитых странах правовая доктрина как система взглядов юристов-теоретиков официально не признается источником конституционного права (только в Великобритании работы видных юристов принимаются во внимание судами). В ряде стран, где в правовой системе преобладающую роль играет мусульманское право (шариат), источником конституционного права является правовая доктрина. Как отмечает Л.Р. Сюкияйнен, в настоящее время доктрина остается главным источником права в Саудовской Аравии, Омане, некоторых княжествах Пер-

¹ Большой юридический словарь. М., 1998. С. 185.

² Там же.

сидского залива¹. В определенной мере поэтому она служит и источником конституционного права, в частности, в сфере регулирования правового положения подданных и осуществления государственной власти².

В системе российского национального права среди основных видов юридических источников теоретически выделяют трехзвенную классификацию: нормативные акты, санкционированный обычай и прецедент. Доктрина права как правовая идеология не входит, по мнению С.С. Алексеева, в указанную классификацию, и только в некоторые исторические периоды, а также «при становлении ряда юридических систем» действительно выступала в виде источников права³.

Феноменом российской правовой системы является появление ряда документов, либо прямо называемых «доктрина», например, «Военная доктрина», «Доктрина информационной безопасности», «Экологическая доктрина Российской Федерации», либо схожих с ними по своему характеру, как, например, «Концепция национальной безопасности», «Концепция перехода России к устойчивому развитию». Так, «Доктрина информационной безопасности» представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности; «Военная доктрина» — совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические и т.п. основы обеспечения военной безопасности, а «Концепция национальной безопасности» — систему взглядов (не уточнено чьих? — Н.Г. Жаворонкова) на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. Экологическая доктрина РФ также представляет собой систему взглядов органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов на определение цели, направления, задач и принципов проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Все эти документы утверждены указами Президента РФ (за исключением Экологической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р), являются актами стратегического характера и отражают, по сути, официальные взгляды Совета безопасности РФ, так как в соответствии с Конституцией РФ (ст. 83) и Законом «О безопасности» (ст. 13) фактически создан надправительственный орган, по своей сути «мозговой центр» государства, решающий политические, стратегические, социально-экономические проблемы развития страны, а также рассматривающий

¹ См.: Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. М., 1986. С. 77.

² Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996. С. 53.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 316.

вопросы обеспечения экономической, общественной, информационной и иных видов безопасности, охраны здоровья населения и т.д.

Правотворчество, направленное на создание путем обобщений модели типизированных решений жизненных ситуаций определенного рода, в данном случае правоотношений в сфере чрезвычайных ситуаций, формирует посредством доктрины поливариантные модели детерминантного подхода государства к моделям (нормам) законодательства¹. При этом законодательная теория и практика расширяют рамки традиционного понимания процесса формирования права, включающего само возникновение «объективно обусловленной, экономической, социально-политической или иной потребности в юридическом регулировании соответствующих отношений»², и прибегают к «Концепциям», «Доктринам», «Стратегиям» и иным документам, легитимизированным в основном актами главы государства и фактически претендующими на роль документов целеполагающего, системообразующего, «предзаконодательного» характера. Так, по мнению О.Л. Дубовик, о тенденциях расширения круга источников права свидетельствует возникновение как их новых форм, так и дискуссий по этому поводу. В качестве примера она называет два явления:

- федеральные и региональные целевые программы, которые обычно принимаются постановлением Правительства РФ или субъекта Федерации и содержат не только нормы-определения, плановые показатели, нормативы вредных воздействий, предписания по их снижению и т.п., но и меры государственной и эколого-правовой политики в определенной сфере, регионе либо по отношению к группе объектов или видов деятельности;

- доктринальные документы (стратегии, концепции, доктрины), принимаемые различными органами государственной власти и, в первую очередь, Президентом РФ³.

Эта форма правотворчества направлена на создание путем обобщений типизированных решений жизненных ситуаций определенного рода (т.е. рассчитанных на применение неопределенным кругом субъектов неопределенное число раз), в данном случае правоотношений в сфере чрезвычайных ситуаций, обеспечения экологической безопасности, формирует посредством доктрины (концепции, стратегии) многовариантные модели развивающегося, изменяющегося подхода государства к законодательству.

Специфическими чертами таких доктринальных документов являются: а) обобщенность, повествовательность; б) направленность в будущее, охваченность значительных его отрезков во времени и прогностич-

¹ См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 35.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 308.

³ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М., 2004. С. 75.

ность; в) обладание определенной юридической силой, так как они должны служить идейно-теоретической основой законотворчества, стимулом для развития законодательства и управленческой работы всего госаппарата; г) значимость, глобальность, междисциплинарность сформулированных в них проблем и подходов к их решению.

Первоначально в такого рода документах в системе регулирования «человек — техногенная среда — природа» отражались стратегические подходы государства к обеспечению устойчивого развития, экологической безопасности, охраны окружающей среды. Здесь следует упомянуть такие документы, как «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», одобренные Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236, и «Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», утвержденную Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440¹. Указанные документы, в первую очередь, были направлены на имплементацию основных идей документов ООН по окружающей среде и развитию. Скорее, даже на такую форму имплементации, как отсылки к неправовым актам, как то решениям или резолюциям конференций и международных организаций². В этих документах была сделана попытка сформировать определенную систему целеполаганий, задач и критериев обеспечения устойчивого развития, обеспечивающего баланс противоречий между растущими экономическими потребностями общества и охраной окружающей среды, что в целом должно было служить также и обеспечению экологической безопасности и безопасности от чрезвычайных ситуаций. Среди основных направлений деятельности по обеспечению экологической безопасности прямо предусматривалось предупреждение и уменьшение опасного воздействия природных явлений, техногенных аварий и катастроф, совершенствование управления в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Следует, однако, сказать, что, несмотря на то, что Указом Президента РФ, утвердившем «Концепцию», Правительству РФ было прямо поручено использовать положения «Концепции» при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, нормативных правовых актов, хозяйственных решений и т.д., указанные документы, очевидно, в силу их неконкретности и декларативности не оказали никакого существенного влияния ни на нормотворчество, ни на систему управления в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

¹ Сборник нормативных актов. Общие вопросы окружающей среды, экологической безопасности и природопользования / Под ред. Н.Г. Жаворонковой, В.В. Устюковой. М., 1996. С. 4-18.

² См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2000. С. 239-240.

Характерно, что современное усиление и централизация власти повышают статус и эффективность доктринальных (концептуальных) документов, их воздействие на национальную правовую систему и на систему управления в данной сфере правоотношений в целом. На наш взгляд, в документах именно такого уровня остро нуждается страна. Нет цельной стратегии развития отрасли, государственного строительства, развития права. К сожалению, и уже принятые «Концепции» давно забыты, и тем самым дискредитирован один из важнейших рычагов формирования политики экологической безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Наиболее значимыми документами такого характера являются «Концепция национальной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24; «Военная доктрина Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706, и «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г. Эти три документа отражают новейшие тенденции в политических, экономических и управленческих сферах общественных отношений, носят пакетный характер, т.е. тесно взаимосвязаны друг с другом.

Если мы условно назовем эти разнородные по стилю, объему, характеристике документы как «доктринальные», то можно выявить много общих черт, определяющих их место в системе нормотворческой работы. Во-первых, характер «доктринальных» документов: они, как правило, достаточно общи, повествовательны. Во-вторых, направленность: они направлены в будущее, охватывают значительные отрезки будущего и исходят из определенного прогноза или точки зрения на развитие событий. В-третьих, юридическая сила: «доктринальные документы», по идее, должны служить идейно-теоретической основой законотворчества, не навязывая конкретных формулировок, они, тем не менее, должны служить отправным моментом не только для самого законодательства, но и одновременно для управленческой работы всего государственного аппарата. В-четвертых, «доктринальные документы» чаще всего охватывают и направлены на наиболее существенные, «глобальные», межотраслевые проблемы, требующие широкого осмысления. Чаще всего это круг системообразующих для государства и общества целеполаганий, задач и конкретных направлений их реализации.

Несомненно, учитывая рост числа чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и масштабов их негативных последствий, вопросы национальной безопасности и вопросы защиты от чрезвычайных ситуаций относятся именно к такому классу проблем.

Естественно, приведенная выше характеристика указанных документов достаточно условно передает новую, формирующуюся систему

актов, носящих одновременно и политический, и прогнозный, и доктринальный характер. В настоящее время в стране не существует политического органа (правящей партии), в полномочия которого входила бы деятельность по формированию стратегических направлений развития страны. В соответствии с Конституцией РФ, закрепившей принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, выделившей в самостоятельный институт президентскую власть, а также с учетом места Президента РФ в государственном механизме, его функции наиболее близки к указанной сфере деятельности, так как они «распространяются на области действия всех трех ветвей власти, а также характеризуют Президента как высшего представителя государства, связывающего государство и общество»¹.

В соответствии с положениями Конституции РФ полномочия Президента реализуются через принятие им соответствующих правовых актов нормативно-правового и индивидуально-правового характера. Как глава государства (ст. 80 Конституции РФ) он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; выполняет интеграционную функцию, ставя перед органами законодательной и исполнительной властей задачи по укреплению российской государственности и обеспечению национальной безопасности².

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент формирует и возглавляет Совет безопасности РФ (конституционный орган), утверждает Военную доктрину Российской Федерации. Исходя из вышесказанного, следует согласиться с мнением о том, что «необходимо признать обязательный характер его взглядов на политику, общие концепции в законодательстве, в связи с чем Федеральное Собрание не может быть свободным от провозглашаемых при этом целей и приоритетов в политике»³.

Президент РФ реализует свое право издавать правовые акты в пределах своей компетенции, в том числе по обеспечению национальной безопасности страны, как во внутренней, так и во внешней сферах деятельности государства. Фактически в таких актах, носящих характер политических решений концентрированно выражена воля «господствующей» власти — президентской, которая формирует посредством таких документов необходимость и направленность преобразований в системе права, причем как в законодательстве, так и в подзаконной, правоисполнительной деятельности органов исполнительной власти⁴.

Полезным, на наш взгляд, представляется привести практику формирования политики в сфере национальной безопасности и систему доку-

¹ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России М., 1999. С. 220.

² Конституционное право. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 285.

³ Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 367.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юр. лит., 1981. Т. 1. С. 308.

ментов ее реализующую, сложившуюся в США. Американская концептуальная модель национальной безопасности включает «комплекс философских идей, ценностных предпочтений, методических подходов, политических программ, эмпирически обоснованных приемов и конкретных стратегий по парированию угроз национальным интересам страны»¹.

Документально национальные интересы США в сфере безопасности базируются на положениях преамбулы к Конституции США «обеспечить спокойствие внутри страны, содействовать формированию единой оборонной системы, способствовать всеобщему благосостоянию и обеспечивать свободу гражданам страны и их потомкам». Далее, действует принятый в 1947 г. рамочный Закон «О национальной безопасности», на основе которого национальные интересы постоянно подтверждаются американским Президентом в ежегодных посланиях конгрессу «О положении страны» и ежегодно издаваемом администрацией президента официальном документе — «Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов», затем каждый уполномоченный департамент формирует концепции (доктрину) в своих сферах деятельности.

Законы о национальной безопасности 1947 и 1949 г. — основополагающие, рамочные законодательные акты в области обеспечения национальной безопасности и военного строительства США. По Закону 1947 г. министерства родов войск (сухопутных сил, военно-воздушных сил и военно-морских сил) были объединены в Национальное военное ведомство под единым началом гражданского министра обороны, а также образованы Совет национальной безопасности и подотчетное ему Центральное разведывательное управление (ЦРУ). По закону 1949 г. Национальное военное ведомство было упразднено и заменено Министерством обороны, а Совет национальной безопасности передан в Исполнительное управление при президенте США². В настоящее время Совет национальной безопасности работает под непосредственным руководством президента и имеет более важный статус, чем все федеральные министерства³. В законе прямо устанавливается, что все акты, принимаемые в сфере национальной безопасности, должны приниматься в рамках этого закона.

По сути, Законом США о национальной безопасности 1947 г. утвержден единый механизм обеспечения национальной безопасности. Впоследствии этот закон был дополнен тремя новыми разделами, каждый из которых состоит из ряда самостоятельно принятых законов. В частности, в раздел 5 вошел Закон 1988 г., усиливающий подконтрольность президента США конгрессу относительно тайных операций.

¹ Возжеников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000. С. 16.

² Там же. С. 37.

³ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран М.: Юристъ. 2000. С. 349.

Опыт применения Закона США «О национальной безопасности» подтверждает, что Стратегия национальной безопасности и военная доктрина (как система официальных и научных мнений), формирующая весь пакет «военных» законов, должны строиться на базе таких основополагающих государственных документов.

«Стратегия национальной безопасности США в XXI веке»¹ принята в декабре 1999 г. и затрагивает три ключевых направления: усиление национальной безопасности США, стимулирование дальнейшего экономического развития, укрепление демократии и защиты прав и свобод граждан за рубежом.

Национальные интересы США также подразделяются на три категории:

- жизненно важные национальные интересы: вопросы, относящиеся к выживанию и безопасности нации (территориальная целостность США и стран-союзников, экономическое благосостояние общества, защита социальной и экономической инфраструктуры: энергетика, транспорт, кредитно-финансовая система, информация и связь, системы водоснабжения и аварийные службы);

- национальные приоритеты: вопросы, не влияющие на выживание нации, но определяющие уровень национального благосостояния и атмосферу взаимоотношений с другими странами (инвестиции США в других регионах, обязательства по внешнеполитическим и военным соглашениям, защита окружающей среды от крупномасштабного ущерба, конфликты, порождающие значительные миграции населения);

- гуманитарные и прочие национальные интересы: реагирование на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, защита прав и свобод человека и гражданина, поддержка демократии, охрана окружающей среды и стремление к устойчивому развитию.

В числе угроз национальным интересам США «Стратегия» рассматривает, в частности, распространение высокорисковых технологий и использование оружия массового поражения, а также растущие угрозы окружающей среде и здоровью населения (в том числе массовые эпидемии и нанесение непоправимого ущерба региональным экосистемам и мировой окружающей среде).

По сравнению со «Стратегией национальной безопасности США на 1998 г.» Белый дом уделяет особое внимание угрозам окружающей среде и здоровью населения, выделяя их в отдельный блок, что свидетельствует о расширении круга вопросов национальной безопасности и выработке новых приоритетов Администрации Президента США.

Рассмотрим подробнее перечисленные ранее российские доктринальные (концептуальные) документы с точки зрения отражения в них проблем чрезвычайных ситуаций.

¹ National Security Strategy for the New Century. White House, December, 1999.

Приоритетное значение в системе стратегических документов в данной сфере имеет Концепция национальной безопасности Российской Федерации (далее Концепция).

В Концепции сформулированы важнейшие направления внутренней и внешней политики государства. Изложенная в форме политического документа Концепция является основой для формирования и проведения политики национальной безопасности, обеспечивающей реализацию жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также для разработки стратегии обеспечения национальной безопасности в различных сферах жизнедеятельности.

Политика обеспечения национальной безопасности — курс действий (основные направления деятельности) по достижению национальных целей Российской Федерации на определенном, конкретном промежутке времени.

Стратегия обеспечения национальной безопасности — это конкретные действия государства и общества, выражающиеся в использовании ресурсов, органов, сил, средств, методов и форм по отражению реальных угроз жизненно важным интересам личности, общества и самого государства.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации реализуется органами, силами, средствами системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которая включает органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, а также граждан, участвующих в соответствии с законом в разработке и реализации совокупности мер политического, организационного, экономического, научно-технического, военного и иного характера, направленных на обеспечение национальной безопасности, в т.ч. и обеспечение безопасности от чрезвычайных ситуаций¹.

Следовательно, Концепция национальной безопасности — это доктрина государственной политики, утвержденная указом Президента РФ и таким образом легитимизированная и становящаяся одним из основных источников российского права; а значит, это уже не «система взглядов», а правовой акт, обладающий высшей юридической силой и обязательный к исполнению всеми субъектами данных правоотношений, на всей территории Российской Федерации. И в этом качестве Концепция обязательна к исполнению органами государственной власти, даже если только в смысле документа, дающего отправные, концептуальные, стратегические положения для последующей правотворческой и правоприменительной деятельности.

¹ См.: Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000. С.61-62.

Однако если в Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики РФ, то текущее федеральное законодательство должно развиваться именно в тех областях общественных отношений в данной сфере и тех параметрах, которые заданы именно указанной Концепцией. Далее, в разделе IV Концепции прямо указано, что Федеральное Собрание на основе Конституции РФ по представлению Президента и Правительства РФ формирует законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности. Остальные конституционные субъекты законодательной инициативы, и в первую очередь само Федеральное Собрание РФ лишены такого права. И что же первично, приоритетно: положения Концепции или нормы действующего законодательства? Представляется необходимым законодательно закрепить статус таких документов, как «концепции», утвержденные соответствующими актами Президента РФ, их место в системе правовых актов органов государственной власти, соотношение их положений с нормами федеральных законов. Так, базовым законом, закрепляющим правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства и определяющим систему безопасности и ее функции, является Закон РФ 1992 г. «О безопасности». Данный закон определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», а основным субъектом обеспечения безопасности признает государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. В преамбуле Концепции национальной безопасности РФ под национальной безопасностью Российской Федерации понимается «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти», а сама концепция определяется как «система взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности». Налицо некоторая путаница в важнейших институциональных понятиях: безопасность «личности» и «государства» или «многонационального народа». Кажется, также не совсем корректным определять саму национальную безопасность через безопасность многонационального народа, т.е. «безопасность» через «безопасность».

Приведенные примеры наглядно демонстрируют также приемы воспроизведения дефиниций во вновь принимаемых нормативных правовых актах. Это, как правило, повторение определения понятия — дословное или в измененной редакции, но с сохранением содержания. Подобное вольное обращение с законодательной терминологией привело к нарушению определенного баланса между предписаниями — «регуляторами» и положениями, определяющими отдельные понятия, в системе актов законодательства. Это затрудняет правоприменение и

неизбежно потребует в скором времени проведение работ по систематизации понятий в актах законодательства.

Концепция национальной безопасности предусматривает следующие виды: внешняя и внутренняя безопасность, экономическая, информационная и экологическая безопасность и др.

В Концепции достаточно большое значение уделяется экологическим проблемам, проблемам охраны окружающей среды и природопользования. Прямо подчеркивается, что в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами все большую роль играют экологические факторы. При этом в перспективе на основе интеграции Российской Федерации в мировую экономику сохраняются и приобретают все большее значение такие проблемы международной безопасности, как решение острых экологических проблем глобального характера, в т.ч. проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Концепция прямо признает экологические проблемы важнейшими национальными интересами России, которые заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды. Определяется, что ухудшение экологической ситуации в стране и истощение ее природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры. Имеет место тенденция к использованию территории России в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ.

К числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере относятся:

- рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;

- предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов:

- предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;

- экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения, прежде всего атомных подводных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;

- безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;

- создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Далее, если предположить, что Концепция является основой для формирования законодательства в области национальной безопасности, то необходимо отметить, что феномен чрезвычайных ситуаций не нашел достаточного отражения в указанном документе. В разделе II «Национальные интересы России» защита личности, государства от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера поставлена на последнее место после «информационной сферы» и «сохранения и оздоровления окружающей среды». Данные, приводимые в различных национальных и международных источниках, свидетельствуют о том, что одной из основных угроз для жизни граждан и экономики страны являются аварии, катастрофы и стихийные бедствия, ущерб от которых удваивается каждые десять лет. Но в Концепции национальной безопасности России нет фактически ни одного самостоятельного абзаца об этих угрозах. В разделе III «Угрозы национальной безопасности» самостоятельно прописана угроза ухудшения экологической ситуации, истощения природных ресурсов, перечисляются причины этих явлений — низкая экологическая культура, неразвитость законодательной основы природоохранительной деятельности, преимущественное развитие топливно-энергетических отраслей промышленности и т.д. И только в связи с экологией говорится об ослаблении государственного надзора, недостаточной эффективности правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, увеличении риска катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности.

Представляется, что обеспечение безопасности «многонационального народа» России напрямую зависит от такого сложного и масштабного явления, как «чрезвычайные ситуации», и в современных политических, экономических, социальных и техногенных условиях защита населения и территорий от аварий, катастроф и стихийных бедствий становится важнейшей функцией государства. И в этом свете основными задачами в области национальной безопасности в данной сфере должны стать не только и не столько поиски нового «подхода к организации и ведению гражданской обороны» и «качественное совершенствование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе дальнейшая интеграция ее с аналогичными системами иностранных государств».

Прежде всего, по нашему мнению, необходимо разработать и нормативно закрепить политику государства в данной сфере обеспечения национальной безопасности, определить ее приоритеты в различных сфе-

рах общественной жизни, четко разграничить полномочия различных государственных органов, передав необходимые дополнительные полномочия (частично принадлежавшие упраздненному Государственному комитету по экологии, частично отдельным министерствам и ведомствам, дублирующим некоторые виды управленческой деятельности) Министерству по чрезвычайным ситуациям как специально уполномоченному органу исполнительной власти и, в первую очередь, в части разрешительных процедур (лицензирования, экспертизы, контроля, надзора).

Еще более сложным с правовой точки зрения является «Доктрина информационной безопасности РФ», которая под информационной безопасностью РФ понимает состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. Во-первых, в отличие от Концепции национальной безопасности это многостраничный документ — целая брошюра различных понятий и определений. Во-вторых, она как бы охватывает все сферы жизни — от обороны до чрезвычайных ситуаций, от духовной жизни до методов и организационных основ. Очевидно, и экологическая, и продовольственная, и социальная, и культурная, и образовательная, и здравоохранительная, и практически любая иная «безопасность» в той или иной степени будут затрагивать интересы личности, общества, государства. Значит ли это, что Президент РФ должен по каждому виду «безопасности» издавать отдельные акты. Или же изданные указы являются наиболее важными для страны и действительно имеют доктринальный для современных политических условий характер?

Для обеспечения информационной безопасности Доктрина предполагает целый комплекс мероприятий как организационного, так и правового характера. Важным представляются такие положения Доктрины, которые четко устанавливают необходимость разработки нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в информационной сфере, и нормативных методических документов по вопросам обеспечения информационной безопасности, что предполагает внесение изменений и дополнений в законодательство РФ, устранение внутренних противоречий в федеральном законодательстве, приведение его в соответствие с международными соглашениями, а также приведение в соответствии с федеральным законодательством законодательных актов субъектов Российской Федерации.

В главе VI Доктрины устанавливаются особенности обеспечения информационной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций. Прямо указывается, что наиболее уязвимыми объектами обеспечения информационной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций являются система принятия решений по оперативным действиям (реакциям), связанным с развитием таких ситуаций и ходом ликвидации

их последствий, а также система сбора и обработки информации о возможном возникновении чрезвычайных ситуаций.

Особое значение для нормального функционирования перечисленных объектов имеет обеспечение безопасности информационной инфраструктуры страны при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях. Соккрытие, задержка поступления, искажение и разрушение оперативной информации, несанкционированный доступ к ней отдельных лиц или групп лиц могут привести как к человеческим жертвам, так и к возникновению разного рода сложностей при ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, связанных с особенностями информационного воздействия в экстремальных условиях.

Доктрина также формирует кроме общих условий и систему специальных условий обеспечения информационной безопасности. К ним относятся:

- разработка эффективной системы мониторинга объектов повышенной опасности, нарушение функционирования которых может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, и прогнозирование чрезвычайных ситуаций;
- совершенствование системы информирования населения об угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций, об условиях их возникновения и развития;
- повышение надежности систем обработки и передачи информации, обеспечивающих деятельность федеральных органов исполнительной власти;
- прогнозирование поведения населения под воздействием ложной или недостоверной информации о возможных чрезвычайных ситуациях и выработка мер по оказанию помощи большим массам людей в условиях этих ситуаций;
- разработка специальных мер по защите информационных систем, обеспечивающих управление экологически опасными и экономически важными производствами.

«Экологическая доктрина Российской Федерации» прямо закрепляет в преамбуле, что современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

К числу основных факторов деградации природной среды Доктрина относит:

- рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов;
- увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для их проживания;
- деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение способно-

стей природы к саморегуляции и как следствие — невозможность существования человеческой цивилизации;

- возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф;
- резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в экологической сфере;
- низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;
- низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения и др.

Основной задачей в области обеспечения экологической безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера является обеспечение безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитация территорий или акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду.

Для этого необходимы:

- осуществление в приоритетном порядке учета интересов и безопасности населения при решении вопросов о потенциально опасных производствах и видах деятельности;
- разработка системы чрезвычайного реагирования и систем оповещения на экологически опасных объектах;
- реабилитация территорий и акваторий, подвергшихся негативному воздействию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию.

Основной задачей в области предотвращения и снижения экологических последствий чрезвычайных ситуаций является выявление и минимизация экологических рисков для природной среды и здоровья населения, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для этого необходимы:

- своевременное прогнозирование и выявление возможных экологических угроз, включая оценку природных и техногенных факторов возникновения возможных чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;
- разработка и осуществление мер по снижению риска чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;
- обучение населения правилам поведения, действиям и способам защиты при чрезвычайных ситуациях с негативными экологическими последствиями;
- разработка и совершенствование универсальных средств защиты населения и территорий при возникновении чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями.

Учитывая важность проблемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в системе обеспечения национальной безопасности, а также необходимость выработки единой политики в данной сфере, обеспеченной единой системой мер организационного и правового характера, представляется необходимым разработать концепцию государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций и смягчения их последствий, утвержденную указом Президента РФ. Далее, значительной переработки требует Федеральный закон «О безопасности» как базовый, системообразующий акт в сфере обеспечения национальной безопасности. Концептуально, очевидно, необходимо говорить и о пересмотре федерального законодательства, регулирующего различные сферы безопасности, и выработке единого понятийного аппарата, устранении дублирований и противоречий в действующих федеральных законах.

2.4. ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

В теории права различаются система права и система законодательства. Являясь по своей сути разными сторонами единого явления, тем не менее, по многим показателям и характеристикам отрасль права не тождественна отрасли законодательства.

Отраслью права большинство ученых называют совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Как свидетельствуют авторы многочисленных учебников¹, для образования самостоятельной отрасли права необходимы:

- степень своеобразия тех или иных отношений;
- их удельный вес;
- невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей;
- необходимость применения особого метода регулирования².

Существуют и иные определения отрасли права. Не вдаваясь в дискуссии по поводу разграничения отраслей права, признаем, что для нашего исследования данное выше определение относительно точно отражает специфику отрасли законодательства. Для признания законодательства о чрезвычайных ситуациях отдельной отраслью законодательства в настоящее время есть как многочисленные условия, так и определенные проблемы. Так, например, «степень своеобразия отношений, «регулируемых

¹

² См.: Теория права. М., 2001, Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1991.

См.: Теория государства и права: Учебник. М., 2000. С. 396

при возникновении и протекании чрезвычайной ситуации», несомненно, присутствует, но вот «невозможность урегулировать их с помощью других отраслей» не может быть в настоящее время достаточно убедительной. Никто не будет отрицать наличия определенной специфики регулирования отношений, возникающих в период как предупреждения, так и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. И хотим мы того или нет, но вполне возможно, что в ближайшем будущем мы столкнемся с обострением и ростом техногенных и экологических катастроф. В этом случае произойдет естественный рост числа законодательных актов, регулирующих новую область отношений, и возможно возникновение отдельной отрасли «права чрезвычайных ситуаций».

В настоящее время можно говорить не о выделении «отрасли права чрезвычайных ситуаций», а о первом этапе формировании «отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера». Мы не считаем нужным анализировать мнения всех авторов на условия и специфику образования отдельных отраслей права, хотя вполне, на наш взгляд, в качестве близкого примера можно проследить многочисленные мнения и предложения ученых о формировании новых отраслей права от — «атомного» до «медицинского», от «земельного» до «лесного». Во всех случаях очевидным является тот тезис, что наличие «экологического права» как отдельной отрасли протекало в аналогичных условиях и в непрерывных дискуссиях, не прекращающихся по сей день.

В отличие от М.И. Байтина, В.Л. Кулапова, В.Н. Синюкова, Н.И. Матузова, А.В. Осипова и других авторов, которые не признают за экологическим правом отдельной отрасли, мы считаем вполне устоявшимся определение экологического права как отдельной отрасли права. Что касается формирования «права чрезвычайных ситуаций» как отрасли права мы считаем, что процесс консолидации законодательства идет довольно интенсивно, но еще рано говорить о формировании отдельной отрасли права. По определению С.С. Алексеева, «система права и система законодательства не одно и то же. Система законодательства как система является лишь потому, что она присутствует как внешнее выражение объективно существующей системы права»¹. Анализируя современное состояние права и экологического в частности, А.К. Голиченков отмечает, что «как ни парадоксально, но общепризнанного понимания экологического законодательства нет». И далее: «Как нет и общепризнанного термина, его обозначающего. Неслучайно в последнее время интерес к исследованию этих проблем резко возрос»².

¹ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 61.

² Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. М., 2004. Т. 3. С. 268-269.

Данные рассуждения применимы и к анализу предпосылок формирования отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях.

Полемика вокруг выделения отдельных отраслей законодательства и отраслей права, их общих и отдельных особенностей стала актуальной в наши дни. Это связано со многими проблемами, прежде всего с достаточно сложным процессом перехода от «социалистического» мировоззрения к более свободной и, надо признать, более глубокой философской трактовке права на уровне мировоззренческой, философской. Поэтому теоретические проблемы права чрезвычайных ситуаций тесно связаны с теорией права вообще и теорией экологического права в частности. Для нас очень важно проследить полемику по поводу уже сравнительно устоявшегося, достаточно долгое время дискуссионного термина «экологическое право» и экологическое законодательство». Поэтому по замечанию одного из признанных авторитетов в области экологического права, профессора А.К. Голиченкова, симптоматично-общепризнанного понимания экологического законодательства нет. И это неудивительно. В нашем исследовании мы много раз обращались к истокам проблем чрезвычайных ситуаций, к понятийному аппарату, к пониманию строгого отделения системы права и системы законодательства. Надо еще раз признать — правовые доктрины в области чрезвычайных ситуаций, экологической безопасности, оценки риска, права окружающей среды, устойчивого развития «работают» на одном поле правоотношений, и нужно время, что бы осознать их неразрывную связь и отдельные принципиальные элементы построения. С этой точки зрения нам понятен пафос отдельных исследователей заявляющих:

«Целый ряд современных работ, — отмечает И. Игнатъева, — наводит на мысль, что специалисты плохо ориентируются в таких теоретических понятиях, как право и законодательство». Действительно, мы также с удивлением обнаружили, что такие базовые понятия, как система права и система законодательства, иногда неточно употребляются в трудах юристов-экологов. Более того, употребляя данные понятия, авторы понимают по-своему вообще правовую систему государства.

И. Игнатъева пишет: «Экологическое право представляет собой систему правовых норм, регулирующих экологические отношения. Законодательство представляет собою более сложную систему, чем право, которую можно рассматривать с разных сторон»¹.

Но несколько далее автор утверждает, что «невозможно представить законодательство как часть права или право как часть законодательства. Это системы находящиеся между собой «в сложной взаимосвязи».

¹ Игнатъева И. Система права соотносится с системой законодательства как содержание с формой. Сб. материалов научно-практических конференций М., 2004. С. 211-217.

Действительно, как бы мы ни пытались разграничить закон и право, в действительности они выражают часть целого.

Нам представляется, что автор, в свою очередь, несколько смещает акценты в определении системы права и системы законодательства. Трудно согласиться с утверждением, будто система права представляет собой более сложную систему, нежели законодательство. Но если подходить только с точки зрения законодательной техники, а не как к философской категории, тогда можно говорить о «более» или «менее» сложном характере права и (или) законодательства. Речь идет совершенно о другом. На наш взгляд, выделение системы законодательства, в каком-то виде упорядочение, систематизация законодательства о чрезвычайных ситуациях должна предшествовать систематизации «права чрезвычайных ситуаций». С практической точки зрения, как нам представляется, необходимо навести вначале порядок с текущим законодательством и уже на этой основе определять систему права. Только простой перечень законодательных актов, принятых в последние десять лет (а это уже десятки федеральных законов, сотни нормативных актов, тысячи законодательных и иных нормативных актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления), буквально требует выделения самостоятельной отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях.

В отличие от отрасли права отрасль законодательства не имеет единого метода регулирования, но всегда имеет общий предмет регулирования. В данном случае, повторяем, речь идет о необходимости выделения законодательства о чрезвычайных ситуациях в отдельную отрасль.

Если обратиться к анализу, проведенному А.К. Голиченковым в отношении экологического законодательства, есть две теоретические проблемы систематизации экологического законодательства¹.

Первая проблема — современное понимание экологического законодательства. Это мировоззренческие подходы, терминология, институты, учрежденные Конституцией. В широком смысле — это система правовых актов не только об охране окружающей среды, но и также об использовании природных ресурсов и об обеспечении экологической безопасности и других объектов (общества и государства).

Вторая проблема — понимание форм систематизации законодательства. Систематизация эколого-правовых норм, а также экологизированных норм, содержащихся не в источниках экологического права, а в источниках иных отраслей права. Однако главной, считает А.К. Голиченков, является кодификация экологического законодательства.

¹ См.: Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права. Экологическое право России. Сб. материалов научно-практических конференций. М., 2004. Т. 3. С. 268.

Вопрос о соотносимости законодательства о экологической безопасности и чрезвычайных ситуаций носит несколько схоластический характер. По общему мнению, четко и жестко разделять такие комплексные по своему предназначению и сути области законодательства на «экологические» и «чрезвычайные» непродуктивно. Так же как отделять «экологическую безопасность» от охраны окружающей среды можно только условно и только по какому-то надуманному признаку. Наша задача совершенно иная — совершенствование законотворческой работы, придание ей большей строгости, направленности, определенности, эффективности.

Поэтому теоретические дискуссии о формах права и системах законодательства для нас представляют ценность сугубо в практическом плане, но вместе с тем многие теоретические выводы, мировоззренческие, философские черты права актуализированы сегодня и предметы дискуссий полезны для выработки синтетических форм законодательства.

К этому имеется ряд предпосылок.

Во-первых, законодательство о чрезвычайных ситуациях имеет отдельный, весьма специфический объект правоотношений отличный от других; во-вторых, это комплексная отрасль законодательства, вбирающая в себя нормы уголовного, гражданского, административного, земельного, экологического права; в-третьих, система законодательства о чрезвычайных ситуациях шире системы права, так как она состоит не только из правовых норм, но также доктрин, программ, стандартов, правил, других документов; в-четвертых, система законодательства о чрезвычайных ситуациях имеет в своем составе как акты федерального уровня, так и акты субъектов Федерации, органов местного самоуправления, ведомственные нормативные акты; в-пятых, система законодательства о чрезвычайных ситуациях носит одновременно объективный и субъективный характер. Объективность отражена в наличии самих отношений, возникающих в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, субъективность детерминирована наличием определенных социально-экономических процессов.

Выделение новой отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях связано с необходимостью упорядочения законотворческого процесса, с одной стороны, и обеспечением доступности, логичности, согласованности, устранению множественности законодательства, правильности и эффективности его применения — с другой.

Не секрет, что в настоящее время процесс законотворчества в области чрезвычайных ситуаций носит ситуативный характер и является скорее ответом на отдельные события — аварии и катастрофы. Поэтому в настоящее время, на наш взгляд, созрели все условия для систематизации законодательства в области чрезвычайных ситуаций. В данном случае мы говорим об инкорпорации.

Инкорпорация — составление предметных и хронологических сборников актов, своеобразного свода законов в области чрезвычайных ситуаций. Инкорпоратором в данном случае может выступить по поручению Правительства РФ МЧС России. Можно согласиться с мнением авторов о необходимости перечня правовых средств реализуемого реально правового регулирования, включающего: обозначение объектов правового регулирования; понятийный аппарат; разработку составов неправомерного и противоправного поведения; принципы законодательства; предупреждение вреда с помощью отдельных институтов (лицензирование, экспертиза, контроль и т.д.), а также о направлениях экологизации иных отраслей законодательства.

Реальное правовое регулирование, на наш взгляд, в данном контексте применялось авторами как попытка систематизации процесса экологического законодательства. Действительно, применимость именно такой последовательности дает возможность этап за этапом пройти путь от разрозненных правовых норм регулирующих общую группу отношений до свода законов. В отношении к законодательству о чрезвычайных ситуациях мы предлагаем следующую последовательность:

- создание «словника», понятийного аппарата, тезауэра терминов в области чрезвычайных ситуаций;
- описание круга отношений и объектов правового регулирования: определение законодательства, подлежащего включению в свод законов о чрезвычайных ситуациях;
- определение принципов законодательства о чрезвычайных ситуациях;
- определение системы регионального законодательства, включая нормативные акты органов местного самоуправления;
- определение условий и форм ответственности за противоправное поведение;
- определение системы органов государственного регулирования отношений в области чрезвычайных ситуаций.

Создание новой отрасли законодательства — это прежде всего громадная систематизирующая работа. Инкорпорация в ней займет принципиальное и важнейшее место. Нам также понятен и приемлем перечень средств правового регулирования, особенно тезис об экологизации иных отраслей законодательства. В данном случае право чрезвычайных ситуаций достаточно мало ориентируется на решение экологических проблем как на стадии превентивных мер, так и на стадии действий в условиях чрезвычайной ситуации. Практически не урегулирован блок экологозначимых проблем в поставарийный период. Более того, интенсивно развивающееся законодательство о чрезвычайных ситуациях фактически поглощает ранее существовавшие нормы и институты эко-

логического права, например, такие как зоны чрезвычайной экологической ситуации.

В свою очередь, идея о внедрении идеологии оценки риска и предотвращения угроз чрезвычайных ситуаций должна быть частью работы по инкорпорации норм, быстрее идеологии, принципов законодательства о чрезвычайных ситуациях. Философия права «чрезвычайных ситуаций» должна выражать отношение населения к самой возможности, неизбежности, в какой-то мере закономерности возникновения чрезвычайных ситуаций при современном способе мышления и производстве. Невозможность полного прекращения аварий и катастроф, невозможность избежать риски, которые несет современная цивилизация, должна быть выражена в законе в качестве основы, принципа законодательства о чрезвычайных ситуациях.

Не менее важной и, как правильно отмечает А.К. Голиченков, главной должна стать кодификация законодательства о чрезвычайных ситуациях — переработка и приведение многочисленных норм в области чрезвычайных ситуаций в единую систему, объединение нескольких правовых институтов в один. Здесь уместно снова обратиться к уже имеющемуся опыту и предложениям по кодификации экологического права. Но трудности кодификации законодательства о чрезвычайных ситуациях очень велики. Речь должна идти прежде всего о межотраслевой и междисциплинарной кодификации. Не о традиционном кодексе более-менее однотипных норм, но о своде законов, связанных одной областью регулируемых отношений.

Наконец, консолидация — создание группы однородных блоков законодательства, например по темам «предупреждение» — «событие» — «ликвидация последствий», причинам, типам, источникам. Предупреждение чрезвычайных ситуаций, несомненно, отдельный и самостоятельный объект законодательства о чрезвычайных ситуациях. Как по формам, видам, объектам регулирования, так и по субъектам правоотношений предупреждения оно стоит особняком. Здесь важно понять и роль государственных органов специальной компетенции. В данном случае можно говорить о разделении компетенции органов по «предупреждению» и по «ликвидации». Объединение в одном правовом документе функций по предупреждению и ликвидации последствий не может быть признано удачным. Это похоже на то, что в одном органе объединены функции по законотворчеству, контролю и реализации принятых решений. Важность консолидации законодательства о чрезвычайных ситуациях — в объединении однопрофильных статей глав, параграфов и расположении их в определенной последовательности, что позволит избавить от множественности, внутренней противоречивости, раздробленности массива законодательства о чрезвычайных ситуациях. Говоря о необходимости выделения законодательства о чрезвычайных ситуациях в от-

дельную отрасль, мы преследуем прежде всего прагматическую цель — повышение эффективности как законотворческой деятельности, так и правоприменения. Процесс выделения законодательства о чрезвычайных ситуациях в отдельную систему достаточно длителен и требует прежде всего принятия Концепции развития законодательства о чрезвычайных ситуациях. Здесь уместно вспомнить Федеральную комплексную программу работ в области снижения рисков и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций на 2005-2010 гг., где содержится определенный план научных исследований и законотворческой работы. К сожалению, в ней не идет речь о важнейшем (с точки зрения консолидации законодательства о чрезвычайных ситуациях) проекте — создании Концепции развития законодательства о чрезвычайных ситуациях. Очевидно, что только на базе Концепции развития законодательства можно решить ряд принципиальных моментов, не решаемых в другом виде:

- о месте и роли права в предупреждении чрезвычайных ситуаций;
- о соотношении терминов «устойчивое развитие», «эффективность управления», «экологическая безопасность», других с чрезвычайная ситуация»;
- об обеспечении конституционных прав и обязанностей граждан во время чрезвычайных ситуаций;
- о процедуре принятия решений, ответственности, формах вины и т.д. во время чрезвычайной ситуации.

Появление отдельной отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях — объективный процесс. В этом плане зарубежный опыт четко указывает ориентиры в законотворчестве. Данный процесс носит не искусственный характер, а он подготовлен самой логикой развития правоотношений в столь специфической и новой отрасли общественных отношений. И чем скорее мы приступим к определению свойств законодательства о чрезвычайных ситуациях как самостоятельной отрасли законодательства, тем в целом эффективнее будет процесс правотворчества и правоприменения.

Учитывая тенденции к росту числа и тяжести чрезвычайных ситуаций, обособление значительного законодательного массива опосредующего все проблемы чрезвычайных ситуаций, начиная с выявления и легального закрепления угроз чрезвычайных ситуаций, системы рисков, включая поведенческие нормы в режиме чрезвычайных ситуаций, статусность зон чрезвычайных ситуаций, ликвидация последствий как в краткосрочном периоде, так и в долгосрочном (что особенно важно для экологических последствий, как правило значительно отсроченных во времени), формирование адекватных мер юридической ответственности — являются стратегическими задачами формирующейся отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях.

2.5 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Система зарубежного законодательства в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций складывалась на протяжении десятилетий и представляет собой достаточно разнообразный набор актов разнонаправленных и обладающих различной юрисдикцией.

С первой половины 70-х гг. на уровне отдельных государств начался интенсивный процесс законодательного регулирования промышленной деятельности. При этом, обеспечивая безопасность самого процесса производства, технологических процессов, законодательные акты концентрировали внимание на источниках риска внутри предприятия, а за его пределами на проблемах минимизации последствий аварии для окружающего населения и окружающей среды, а также подготовке планов действий на случай чрезвычайных ситуаций. Практически для всех высокоразвитых стран общее законодательное регулирование правоотношений в данной сфере складывалось из трех блоков законодательства: а) законодательство об охране здоровья персонала и местного населения и безопасности производства в целом; б) законодательство, регулирующее соответствующие обязанности владельцев предприятий и местные власти по разработке и осуществлению планов подготовки и действий в чрезвычайных ситуациях их координации и контроле исполнения; в) законодательство о планировании, территориальном размещении (так называемые законы о землепользовании), лицензировании предприятий, выдачу разрешений на их строительство и экологическую экспертизу. Со второй половины 80-х гг. акцент в законодательном регулировании проблем снижения риска чрезвычайных ситуаций и смягчения их последствий полностью смещается от регулирования вопросов подготовки к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий в сторону профилактических мер: оценка технологий, экологическая экспертиза, разрешительный и лицензионный механизмы.

Если попытаться каким-то образом классифицировать действующие нормы современного зарубежного законодательства в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций (в дальнейшем, для удобства изложения весь спектр законодательства будем называть законодательство о чрезвычайных ситуациях), то можно выделить:

1. Общие нормы законодательных и иных актов — формулирующие широкий спектр отношений и устанавливающие общие принципы поведения с учетом предупреждения рисков и обеспечения безопасности населения и территории.

2. Превентивные (предупредительные) — к ним относятся в значительной мере нормы в области проведения экспертизы, оценки воздействия лицензирования, системы разрешений, оценки технологий в различных проектах, различные планы, программы, проекты, предварительные слушания и остальные меры, осуществляемые на стадии планирования, прогнозирования, размещения, согласования, оценки последствий. В основе профилактических мер лежит система нормативов, стандартов, устанавливающих приемлемости риска (допустимые нагрузки на здоровье человека и окружающую природную среду).

3. Ситуационные — нормы законодательных и иных правовых актов, опосредующие деятельность по непосредственной подготовке и реагированию на чрезвычайные ситуации и касающиеся обеспечения защиты населения и территорий.

4. Поставарийные — устанавливающий специальный режим на отдельной, пострадавшей (деградированной) территории и предусматривающий систему мероприятий по выводу таких территорий из кризисного состояния.

5. Компенсационные — предусматривающие систему страхования рисков, социальных выплат и т.д.

6. Обеспечительные — нормы гражданской, уголовной и административной ответственности и процедуры их наложения.

Стоит заранее оговориться, что данная классификация (как и любая иная) достаточно условна и не лишена недостатков, так как не может охватить всего разнообразия зарубежного законодательства. Следует также учитывать, что помимо традиций в законодательстве самый сильный отпечаток на формулировке подходов к регулированию рисков налагает природно-ресурсная и экономическая основа национального государства. Например, основное внимание в Норвегии уделяется нефтяной отрасли (Закон о нефти, Закон о рабочей среде, Королевский декрет о надзорных органах, устанавливающий систему органов по оценке риска в нефтедобычи); концепция безопасности, меры по предотвращению рисков связаны именно с нефтью. В Испании безопасность связывают с природными явлениями и загрязнением природных ресурсов (Закон об охране окружающей среды, Закон о туризме) и безопасностью в области атомной энергетики (Декрет об атомных электростанциях). В США, обладающей наиболее полным «набором» «ситуаций» высокорискового характера законодательство более полифонично и разнопланово. Оно включает в себя как общие акты определяющие принципы безопасности, так и специальные законы:

- Закон о национальной политике по окружающей среде;
- Закон о контроле за ядовитыми веществами;
- Закон о контроле за токсичными веществами;
- Закон об опасных и вредных отходах;

- Закон об охране трубопроводов;
- Закон о чистом воздухе;
- Закон о суперфонде и т.д.

Общие черты и тенденции зарубежного законодательства в области чрезвычайных ситуаций — ужесточение правил и норм безопасности, пересмотр в сторону ужесточения различных нормативов загрязнения, стандартов по обеспечению промышленной, техногенной безопасности, резкое усиление экономического давления на предпринимателей с точки зрения соблюдения ими требований по безопасности населения и территории при выпуске продукции.

Подчиняясь общественному мнению, требующему принятия все более комплексных и последовательных законодательных мер по безопасности, законодатели практически всех стран выработали и вырабатывают единые требования по безопасности и оценке риска.

Большое влияние на формирование общих принципов национального законодательства в области чрезвычайных ситуаций оказывают международно-правовые акты: договоры, конвенции, соглашения, резолюции международных конференций и организаций, таких, как ООН, ЕС, Совет Европы, МАГАТЭ, ПРООН, ЮНЕП и т.д., их комитетов, комиссий. Такие документы способствуют универсализации национального законодательства зарубежных стран и, в первую очередь, с точки зрения применения единых принципов и критериев.

Следует отметить, что различные проявления многочисленных рисков в промышленности и всей техногенной структуре экономического развития, участившиеся случаи аварий и катастроф не вызвали повсеместного изменения в законодательном регулировании концепций национальной безопасности. Регулирование основ безопасности, как правило, в национальных законодательствах идет по функциональному, отраслевому либо территориальному принципу. Под функциональным в данном случае понимается загрязнение в целом, отходы, природные и техногенные катастрофы. Отраслевой подход включает атомную безопасность, промышленную, транспорт. Территориальный принцип связан с регулированием особенностей конкретной территории.

Наиболее значительный блок зарубежного законодательства в сфере чрезвычайных ситуаций посвящен превентивным мерам. Принцип «превенции», как правило, закладывается в основополагающие законы как в сфере охраны окружающей среды, так и в других сферах регулирования общественных отношений по размещению промышленных предприятий. Так, в соответствии с Законом о суперфонде США и другими природоохранительными актами чрезвычайные действия предпринимаются, если нарушающий стандарты выброс, сброс или иное размещение опасных материалов представляет реальную угрозу для жизни людей, благосостояния и окружающей среды. Таким образом,

вводятся два критериальных подхода: достаточным основанием признается наличие только угрозы значительного ущерба, и помимо угрозы здоровью людей и собственности признается угроза окружающей среде.

Одним из административно-правовых инструментов предотвращения технологических катастроф является оценка технологий и в первую очередь в крупномасштабных государственных проектах. В США создана общегосударственная организация по оценке технологий — Управление по оценке технологий (ОТА) в рамках исследовательской службы конгресса США. В Великобритании главную роль играет служба программного анализа и национальная корпорация по НИОКР, в Нидерландах — Совет по научной политике, в Швеции — Национальный совет по развитию технологии и секретариат перспективных исследований; в некоторых странах Западной Европы деятельность по оценке технологий осуществляется в правительственных учреждениях, университетах и научно-исследовательских институтах, работающих по контракту. Среди профилактических мер выделяются различные виды экспертиз (прежде всего — экологической как наиболее разработанной и охватывающей широкий круг отношений). До 1988 г. проведение экологической экспертизы проектов было законодательно закреплено лишь в отдельных европейских странах (Франции, Швейцарии, Ирландии). Принятая в 1985 г. Директива ЕЭС № 337, вступившая в силу с июля 1988 г., послужила основанием для формирования адекватного национального законодательства развитых стран. Директива обязывала все западноевропейские страны — члены сообщества проводить экологическую экспертизу (оценку воздействия планируемого объекта) на местном, региональном и общегосударственном уровнях. В обязательном порядке предписывалось проверять проекты предприятий с опасными производствами, являющимися потенциальными источниками крупных аварий и катастроф (химические, металлургические, АЭС, ТЭС и т.д.). Такие объекты составили список объектов, подлежащих приоритетной экспертизе. Другой перечень, охватывающий 80 классов промышленных объектов, подлежит экспертизе по усмотрению правительства страны — члена ЕЭС. Объекты, не включенные в списки, экспертизе не подлежат, но лицензия на эксплуатацию, тем не менее, должна быть получена от местных властей.

Во всех европейских странах проведение экологической экспертизы и процедуры оценки воздействия на состояние окружающей среды является обязательным для большинства проектов, связанных с нарушением окружающей среды.

Например, в Испании экологическая экспертиза является непременным элементом административных процедур, при этом обязательно оценивается возможный риск строительства и размещения любого объекта, степень опасности.

В Швеции разработаны детальные нормативы проверки степени риска строительства крупных объектов промышленности в рамках регионального планирования. Для многих объектов промышленности предусмотрена процедура предварительных разрешений на деятельность вызывающую загрязнение окружающей среды. С этой целью сформулированы критерии оценки территорий и произведена тотальная регистрация всех потенциально опасных производств и технологий, потенциально опасных для окружающей среды.

В Швейцарии, Великобритании экологической экспертизе подлежат все без исключения проекты строительства и размещения промышленности. Самым детальным образом разработана и внедрена законодательная процедура оценки рисков, регистрации заявлений о возможных последствиях строительства, утверждение планов ликвидации последствий неустранимого загрязнения, воздействия на окружающую среду, включая экономический и экологический ущерб.

Аналогичные законы и процедуры действуют в Ирландии, Бельгии, Нидерландах, Австрии, Франции.

Важно отметить, что в национальном законодательстве зарубежных стран институт оценки воздействия и экологической экспертизы, как правило, существовал вначале в рамках общих административных процедур и его развитие опосредовано не только Европейской директивой, но и в первую очередь национальными административными процедурами. Причем в США и других странах в отличие от России действуют единые законодательные акты, регулирующие национальные административные процедуры, включающие четкие последовательные процедуры на всех стадиях принятия управленческих решений и деятельность органов власти и местного самоуправления, а также общественности, граждан и судебных органов.

Непосредственно с институтом оценки воздействия и экспертизы связаны нормы законодательства, подробно регламентирующие процедуру выдачи разрешений на размещение опасных промышленных предприятий и их строительство. Так, в Норвегии, в соответствии с Законом о размещении промышленных предприятий предусматривается выдача разрешений на строительство новых предприятий только в том случае, если при их размещении были учтены социальные и экологические факторы как при нормальных условиях эксплуатации, так и в случае аварии.

Особое место в системе «превентивного» законодательства зарубежных стран занимают законы о предупреждении стихийных бедствий и катастроф. Природный фактор учета степени опасности землетрясений, пожаров, оползней, ураганов и иных экстремальных природных явлений должен быть учтен при строительстве, размещении, технологии выпуска изделий.

Так, в США Закон о снижении опасности землетрясений 1977 г. ужесточает нормативы сейсмостойкого строительства. В Японии, Мексике установлена более жесткая процедура оценки проектов и описания рисков для территорий и зон сейсмической опасности.

Согласно Директиве Севезо 1982 г. во всех странах ЕС принята концепция, отраженная в национальных законодательствах, о предотвращении риска природных аварий путем ужесточения предварительных согласований и процедур при строительстве и региональном планировании.

«Превентивное» законодательство, на наш взгляд, занимает все более значительное место в системе мер, обеспечивающих минимизацию риска чрезвычайных ситуаций. Причем эта тенденция пронизывает практически все основные направления правового регулирования, превращаясь в принцип, своеобразную правовую доктрину.

Так, в социальном блоке законодательства зарубежных стран — трудовом, здравоохранительном, гражданском — прослеживается явная тенденция выделения приоритета безопасности производственного персонала, населения, минимизации риска аварий, повышения надежности производственных технологий и целых систем. Например, в законах США о безопасности производства и охране здоровья (1970, 1987). Японии — о безопасности в промышленности и охране здоровья (1972), Великобритании — об охране здоровья и безопасности производства (1974 г.), США — о безопасности в химической промышленности (1996 г.).

Рассмотрим более подробно два подхода к законодательному регулированию безопасности от чрезвычайных ситуаций на примере Японии и Германии.

В основу законодательства Японии по обеспечению безопасности в промышленности положены следующие принципы:

- надежность оборудования и технологий;
 - принцип «ненулевого риска» — признание того факта, что возможность аварий и экстремальных ситуаций всегда существует, следовательно, всегда необходимо готовиться к чрезвычайной ситуации;
 - принцип приоритетности безопасности перед другими факторами;
 - принцип массовости участия населения и трудящихся в мероприятиях по обеспечению безопасности;
 - принцип «одинаковости» подходов к мелким и крупным авариям.
- Стремление к оценке мелкой аварии как возможности крупной.

Японское законодательство очень ярко демонстрирует единство подходов и критериев к проблеме безопасности и оценке рисков во всех без исключения нормативных актах последнего времени. Это единство обеспечивается следующим набором законов и иных нормативных актов, связанных общим единством оценки риска чрезвычайной ситуации, и отражается в следующих актах:

- о контроле за производством, импортом и потреблением химических веществ;

- о компенсациях за причиненный вред здоровью населения, пострадавшего от загрязнения окружающей среды;
- о размещении заводов;
- об управлении отходами;
- о защите от пожаров;
- о предотвращении катастроф на нефтяных промыслах.

Налицо определенная система актов, отражающая последовательное применение принципа обеспечения комплексной безопасности на всех направлениях правового регулирования.

Вместе с тем следует сказать, что не во всех зарубежных странах нормы указанных блоков законодательства последовательно взаимоувязаны между собой. Так, законодательство по обеспечению промышленной безопасности не всегда взаимоувязано с законодательством в области охраны окружающей среды. Однако целый ряд стран — США, Япония, Великобритания, Франция, ФРГ — добились существенного прогресса в области обеспечения комплексного подхода.

Пример Германии достаточно репрезентативен с точки зрения европейского подхода, отражающего международно-правовые акты Европейского сообщества.

В основе германского подхода к законодательству по безопасности и чрезвычайным ситуациям лежит принцип приоритетности обеспечения безопасности перед иными мотивами. Это достигается прежде всего высокой и детально разработанной процедурой контроля за намерениями, действиями и последствиями действий в самых разных областях правовых отношений.

В частности, принята практика предварительного лицензирования (разрешительный порядок) практически любого строительства, любого производства и многих видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду.

Законодательство Германии последних 10 лет выстраивается в логичную схему ужесточения требований к безопасности:

- Закон об охране водной среды;
- Законодательство об охране окружающей среды;
- Законы о веществах;
- Законы об образовании и утилизации отходов;
- Законодательство по безопасному ведению строительных работ;
- Федеральный акт мирного использования ядерной энергии и защиты против опасности (Акт атомной энергии).

Германский Акт атомной энергии предписывает экспертный анализ:

- места предполагаемого строительства;
- характеристики населения региона, способность осуществления мер в случае аварии;
- влияния внешних событий на состояние безопасности станции;

- степени индивидуальных и коллективных рисков в случае аварий и катастроф.

«Превентивное» законодательство в зарубежных странах призвано определить место и роль безопасности, понимаемой как непереносимое условие жизнедеятельности любого организма (в данном случае мы понимаем социальный, экономический, производственный иной комплекс, основным критерием которого является развитие).

В последнее время сформировалась система «ситуационного» законодательства», т.е. законодательства, регулирующего отношения, складывающиеся «во время» или «после» аварии, чрезвычайной ситуации и или угрозы ее возникновения.

Здесь следует оговорить, что законодательно регулируются общие принципы признания ситуации чрезвычайной и (или) территории опасной (поскольку любое изменение статуса гражданина связано с ограничением его конституционных прав, объявление территории опасной и ситуации (положения) чрезвычайным требует специальных законодательных процедур).

В данном случае в зарубежном законодательстве выработаны критерии определения ситуации чрезвычайной по ряду показателей:

- нанесенный ущерб, степень и форма опасности;
- определение конкретных форм управления;
- введение специального правового режима;
- оказание комплекса мер по возмещению ущерба как населению, так и окружающей среде.

«Ситуационное» законодательство часто ориентировано на планирование подготовленности к чрезвычайным ситуациям и информировании общественности о факторах создания чрезвычайной ситуации и действий в ней. Так, для решения таких проблем в 1986 г. в США был принят Закон о планировании работ при чрезвычайных ситуациях и праве общественности на получение информации.

Закон ориентирует на определение требований относительно:

- создания комиссий штатов по чрезвычайным ситуациям;
- формирования округов чрезвычайного планирования и создания местных комитетов по планированию чрезвычайных ситуаций;
- разработки всесторонних штатных и местных планов на случай чрезвычайных ситуаций;
- уведомления о чрезвычайных ситуациях;
- обучения персонала действиям в чрезвычайных ситуациях;
- ответственности за нарушение норм закона.

Зарубежное законодательство регулирует процедуру составления и содержания планов действий в чрезвычайных ситуациях. Причем ответственность за составление планов возлагается либо на владельцев рискованных объектов, либо на местные власти и их специализированные службы.

Наиболее репрезентативным в данной сфере является Закон Франции «Об организации мер по обеспечению безопасности гражданского населения на случай чрезвычайных ситуаций, о защите леса от пожара и предупреждении основных рисков» от 22 июля 1987 г.

Концепция закона включает:

- базовые положения об организации обеспечения безопасности на случай чрезвычайных ситуаций;
- положения о противопожарных службах и службах по оказанию помощи;
- положения по защите лесов от пожара и благоустройству городов;
- меры по предупреждению природных (естественных) рисков;
- меры по предупреждению техногенных рисков.

Основными целями данного закона являются обеспечение безопасности населения на случай чрезвычайных ситуаций, предупреждение рисков различного характера, а также защита граждан, имущества и окружающей среды от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Во Франции разработка мер безопасности и использование средств обеспечивается специальными программами помощи при чрезвычайных обстоятельствах.

Соответственно значимости чрезвычайной ситуации и размера необходимого финансирования программы делятся на:

- государственную (национальную) программу;
- зональные программы помощи, разрабатываемые в соответствии с зонированием гражданской защиты (обороны);
- программы помощи по департаментам, которые предусматривают средства и мероприятия по оказанию помощи, которые необходимо использовать для предупреждения рисков особого характера или рисков, связанных с существованием и функционированием на территории департамента определенных объектов или сооружений;
- чрезвычайные — предназначенные для оказания помощи многочисленным жертвам; и по оказанию помощи, связанной с каким-либо определенным риском.

Программы определяют источники государственного и частного финансирования мероприятий в случаях чрезвычайных ситуаций, порядок их расходования органом, уполномоченным осуществлять управление оказанием помощи.

Закон Франции от 22 июля 1987 г. также детально регламентирует систему и полномочия органов, осуществляющих управление в данной сфере. Так, руководство операциями по оказанию помощи в коммунах возлагается на органы охраны правопорядка. На уровне департаментов такие функции осуществляют специальные государственные уполномоченные в департаменте. Если чрезвычайная ситуация охватывает

территории нескольких департаментов, премьер-министр может передать руководство всеми операциями по оказанию помощи в ведение государственного уполномоченного в одном из этих департаментов. Премьер-министр также приводит в действие государственную программу помощи в чрезвычайных ситуациях. Общая координация деятельности всех органов государственной и муниципальной власти по обеспечению безопасности населения в случаях чрезвычайных ситуаций, а также общее руководство операциями по спасению осуществляется уполномоченным министром по гражданской защите.

Закон также предусматривает меры по организации оповещения, информирования и эвакуации населения.

Несмотря на специфику национального законодательства конкретной страны, все нормы, регулирующие процедуры разработки и реализации планов действий в чрезвычайных ситуациях, практически идентичны.

Все планы по чрезвычайным ситуациям содержат: характеристику местных, региональных и общегосударственных служб по противодействию чрезвычайным ситуациям; перечень и координаты организаций, которые могут быть привлечены к борьбе с чрезвычайными ситуациями, перечень средств оповещения, связи, транспорта; список официальных (должностных) лиц, ответственных за эффективное использование этих средств, их функции и телефоны. Составной частью таких планов являются учебные программы для персонала предприятий и населения, содержащие как перечень основных дисциплин, так и график учебных тревог, тренировок, учений и пр. Составной частью ситуационного законодательства являются правовые акты, регулирующие деятельность по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, предусматривающие действия по устранению или смягчению текущих и отдаленных последствий чрезвычайных ситуаций, включая посткризисную эвакуацию населения, поисково-спасательные работы, оказание медицинской и социальной помощи населению, восстановительные работы и новое строительство (например, Закон США об оказании помощи пострадавшим от стихийных бедствий).

Наконец, посткризисное законодательство регулирует вопросы, связанные с расследованием причин, обстоятельств возникновения чрезвычайных ситуаций и ответственности виновных должностных лиц.

Другой частью формирования «ситуационного» законодательства является создание целого блока подзаконных, правоприменительных актов — сводов правил и процедур поведения в случае возникновения угрозы чрезвычайной ситуации.

В основном это подзаконные акты прямого действия — положения, правила, нормы, инструкции. В подзаконных актах даны предписания и административные процедуры.

Учитывая достаточно развитый опыт правового регулирования правоотношений, связанных с чрезвычайными ситуациями, при совершенство-

вании соответствующего национального российского законодательства и его отдельных институтов, безусловно, необходимо прибегать к имплементации и инкорпорации наиболее эффективных норм и процедур зарубежного законодательства в национальную правовую систему России.

В данном случае необходимо говорить о:

- а) формировании единой концептуальной основы развития российского законодательства в этой сфере;
- б) разработке национальной стратегии управления рисками;
- в) разработке пакета законодательных актов, последовательно и комплексно регулирующих все аспекты (техногенные, экологические, планировочные, строительные и т.д.) чрезвычайных ситуаций и ориентированных, в первую очередь, на имплементацию соответствующих положений международно-правовых актов и документов;
- г) инкорпорации отдельных норм, принципов и процедур конкретных зарубежных законов в российское законодательство с учетом национально-территориальных, экономических, политических, исторических и т.д. особенностей правовой системы России.

3.1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Техногенная (природная) авария или катастрофа в контексте настоящего исследования — это событие с резко отрицательными последствиями (бедствие), вызванное деятельностью человека либо опасным природным явлением, требующим определенной территориальной локализации. К их числу можно отнести крупномасштабные аварии во многих странах мира: авария на Чернобыльской АЭС в 1986 г.; утечка 30 тонн опасных химикатов в Рейн во время пожара на складе компании Сандоз (Базель, Швейцария) в 1986 г.; взрыв на химическом заводе в Севезо (Италия), приведший к утечке высокотоксичного диоксида, в 1976 г.; утечка цианистого газа с химического завода «Юнион Карбайд» в Бхопале (Индия), повлекшая гибель 2500 человек, и др.

В России феномен «пострадавших территорий» и правовое регулирование их режима возникли в результате чернобыльской катастрофы, произошедшей 26 апреля 1986 г., в результате которой радиоактивному загрязнению подверглось более 145 тыс. кв. км на территории Республики Беларусь (доля загрязненной радионуклидами территории от общей площади государства составляет четверть), Украины около 10% и России — 56 тыс. кв. км.

На радиоактивно загрязненных радионуклидами территориях в настоящее время проживают 7 млн человек, а на территориях так называемой зоны отселения продолжают проживать более 150 тыс. человек, многие из проживавших ранее в этой зоне были вынуждены покинуть свои дома. В последующем наличие целого ряда территорий, пострадавших в результате техногенных аварий и катастроф, привело к формированию целой системы законодательных и нормативно-правовых актов в данной сфере правоотношений (Семипалатинский регион, регион вокруг производственного объединения «Маяк» и реки Теча и др.). Важнейшими проблемами, стоящими перед формирующейся системой правового регулирования в данной области, являются: определение статуса пострадавших кризисных зон (территорий), их классификация и формирование адекватного организационно-правового механизма защиты населения, возмещения материального и морального ущерба пострадавшим граж-

данам. Выделение ряда территорий в категорию пострадавших (в дальнейшем кризисных зон) обуславливается невозможностью их использования в хозяйственной деятельности и необходимостью обеспечения максимально возможной безопасности и защищенности населения в рамках специального правового регулирования.

В правовой доктрине экологически неблагоприятной территорией принято понимать участок территории, состояние окружающей среды которого соответствует установленным в законодательстве критериям, необходимым для выделения специальных зон с целью восстановления благоприятного состояния окружающей среды¹.

Экологически неблагоприятные территории могут возникнуть как в результате антропогенной деятельности человека, так и в результате стихийных бедствий.

Следует согласиться с мнением М.М. Бринчука, что при анализе антропогенного фактора образования экологически неблагоприятных территорий важно учитывать, являются ли они следствием регулярной, но экологически необоснованной, хозяйственной деятельности человека или чрезвычайных ситуаций техногенного характера².

На территории России было выделено 200 ареалов с неблагоприятными экологическими ситуациями. Общая их площадь составляет приблизительно 3,7 млн кв. км, или 16% от территории Российской Федерации. По оценкам экологов, площадь отдельных ареалов измеряется от 0,6 до 420 000 кв. км. Наибольшее количество ареалов с неблагоприятной экологической ситуацией отмечается в Сибири — 33, в том числе в Восточной Сибири — 28. На севере европейской территории РФ таких ареалов насчитывается 22. Около 20% населения страны проживают в условиях неблагоприятной экологической обстановки³.

По оценкам специалистов, около 15% территории России находится в критическом или околочитическом состоянии. К настоящему времени в ряде областей — Иркутской (гг. Ангарск, Братск), Свердловской (г. Каменск-Уральский), Кемеровской (Кузбасс), Оренбургской (г. Орел), Челябинской (гг. Карабаш, Магнитогорск) и других сложилась критическая экологическая ситуация.

Кроме того, из-за неблагоприятной экологической ситуации в стране не только растет число смертей, но и сокращается средняя продолжительность жизни. В этой связи в Иркутской области зоной экологического бедствия можно считать гг. Братск, Ангарск, Шелехов.

¹ См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юристъ, 2004. С. 576.

² См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юристъ, 2002. С. 557.

³ См.: Савинова С.Ф. Россия. Экологические проблемы и здоровье населения. Журнал «Мир и безопасность». 2000 г.

Когда экологические проблемы переходят в разряд чрезвычайных ситуаций национального масштаба? При накоплении количества и объема чрезвычайных ситуаций. Иногда, при превращении «чрезвычайных» ситуаций в «стандартные», «плановые». Поэтому очень важно определить степень сложности самой задачи предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Учитывая основные тенденции развития правового регулирования чрезвычайных ситуаций, можно говорить о следующих основных категориях «экологически неблагоприятных территорий»:

- зоны экологического бедствия, правовое регулирование которых осуществляется в рамках экологического законодательства;

- зоны чрезвычайной ситуации, образуемые в результате различных техногенных и природных аварий и катастроф, являющихся объектом регулирования законодательства в области обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- отдельные категории территорий, подвергшихся радиоактивному или иному антропогенному воздействию, правовой режим которых, а также меры социальной поддержки населения регулируются отдельными законами, как правило, социальной направленности. Например, к таким законам можно отнести Федеральный закон от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию на Семипалатинском полигоне», Закон РФ от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

- территории или их отдельные зоны, предусмотренные градостроительным, водным, земельным или иным законодательством.

Следует сказать, что правовое регулирование указанных проблем, хотя и насчитывает десятки нормативных актов, находится на стадии становления и несвободно от многочисленных недостатков, важнейшим из которых является отсутствие единого базового системообразующего федерального закона, устанавливающего общие принципиальные подходы к определению статуса и правового режима экологически неблагоприятных территорий. Законодательно не определено даже предмета регулирования — само понятие экологически неблагоприятной территории. Причем речь идет о специфически деградированных территориях, образовавшихся в результате различных феноменов (постоянного загрязнения окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных или техногенных аварий, катастроф и стихийных бедствий и т.п.), требующих их изъятия из этих территорий нормального режима охраны и использования и распространения на них особого чрезвычайного режима. Границы таких территорий, как правило, совпадают с административно-территориальным делением. Но есть и

исключения, когда границы кризисных территорий выходят за границы одной административно-территориальной единицы и определяются по признаку поражения (например, как в случае чернобыльской катастрофы), либо составляют часть территории (в случае локальной чрезвычайной ситуации), либо акватории водного объекта (в случае объявления чрезвычайной водной ситуации), и устанавливаются на основании различных актов как общеправового нормативного характера, так и индивидуальными актами по конкретным территориям.

Следует дополнительно отметить, что «зона чрезвычайной ситуации» или «зона экологического бедствия» принципиально равны понятию «кризисной территории», хотя в каких-то случаях могут обозначать собирательных образ потенциально опасной территории и вмещать в себя более длительные и более неустойчивые территории, требующие особого правового регулирования.

Впервые попытки правового регулирования статуса и режима экологически неблагоприятных территорий были предприняты в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 58 и 59), где выделены как объекты самостоятельного регулирования зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия. Необходимость выделения таких зон определялась длительной и устойчивой негативной экологической ситуацией на конкретной территории и устойчивым воздействием антропогенных факторов хозяйственной деятельности¹.

Выявление зон экологического бедствия и зон чрезвычайной экологической ситуации должно было проводиться с целью определения источников и факторов ухудшения экологической обстановки и разработки обоснованной программы необходимых мер по стабилизации и снижению степени экологического неблагоприятия на конкретной территории².

Экологическая обстановка по возрастанию степени экологического неблагоприятия в законе РСФСР классифицировалась как:

- относительно удовлетворительная;
- напряженная;
- критическая;

¹ В правовом регулировании зарубежных стран нет аналогов выделения специальных зон чрезвычайных экологических ситуаций или зон экологического бедствия. Однако имеются близкие по содержанию категории. Например, в Великобритании уполномоченный орган может выделять следующие зоны с особым режимом: загрязненные, находящиеся под угрозой загрязнения, зоны эвакуации, а также зоны с проявлением особых правил. Как правило, для ликвидации последствий крупномасштабных аварий, катастроф и стихийных бедствий или последствий, вызванных значительным загрязнением окружающей среды, создаются специальные государственные программы, предусматривается дополнительное государственное финансирование мероприятий из специально создаваемых фондов.

² См.: Краснова И.О. Зона экологического бедствия: пути формирования новой правовой категории в зарубежном праве. Государство и право. 1994. № 6. С. 141.

- кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации);
- катастрофическая (или зона экологического бедствия).

Признание статуса зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайной экологической ситуации могло повлечь существенные экономические, социальные, экологические и иные последствия.

Во-первых, прекращение, приостановление, ограничение экологически вредной деятельности предприятий, сооружений, иных объектов, расположенных на территории или вне ее, но оказывающих влияние на состояние окружающей среды данного региона.

Во-вторых, проведение восстановительных работ в природной среде — рекультивация земель, воспроизводство лесов, очищение рек, ликвидация мест захоронения отходов, нарушающих санитарно-экологические нормы безопасности, восстановление рыбных запасов, оздоровление окружающей среды и т.д.

В-третьих, компенсация вреда, причиненного здоровью граждан путем выдачи экологического пособия, установления различных экологических льгот для населения.

В соответствии со ст. 58 Закона РСФСР «Об охране окружающей и природной среды» под зоной чрезвычайной экологической ситуации понимался участок территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, приостановка и предотвращение которых невозможны только за счет организационно-управленческого потенциала и материально-финансовых ресурсов данной территории. Отнесение отдельных территорий к зонам чрезвычайной экологической ситуации осуществлялось с целью реабилитации нарушенных природных компонентов, снижения уровня воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, проведения оперативных мер по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и минимизации последствий этой ситуации на состояние здоровья населения. Границы зоны чрезвычайной экологической ситуации определялись с учетом административного деления; установленных границ хозяйственных объектов и комплексов (площадей земельного и горного отводов, размеров санитарно-защитных зон и т.д.).

Порядок объявления и правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации регулировался Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», «Временным порядком объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации», утвержденным приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 6 февраля 1995 г. и «Требованиями к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных

участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия», утвержденными приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 28 марта 1996 г.

Основными критериями отнесения деградированной территории к категории зоны чрезвычайной экологической ситуации являлись:

- наличие устойчивых длительных отрицательных изменений в окружающей природной среде, но не чрезвычайных негативных последствий техногенных и природных аварий и катастроф, устранение которых было отнесено к компетенции МЧС России;

- наличие устойчивого высокого уровня заболеваемости населения от загрязнения или иного вредного воздействия, превышающего среднегодовые показатели за последние три — пять лет; либо резкое повышение заболеваемости и смертности населения, вызванное экологическими факторами;

- невозможность приостановки и предотвращения устойчивых отрицательных изменений в окружающей природной среде только за счет организационно-управленческого потенциала и материально-финансовых ресурсов данной территории и необходимость привлечения дополнительных средств и ресурсов из других источников и, в первую очередь, из федерального бюджета.

Зона чрезвычайной экологической ситуации объявлялась Указом Президента Российской Федерации по представлению Государственного комитета по охране окружающей среды на основании заключения государственной экологической экспертизы. Инициатором объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации могли быть федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления этих территорий.

Для постановки вопроса об объявлении территории зоной чрезвычайной экологической ситуации инициатор должен был подготовить материалы о состоянии окружающей природной среды, с учетом инструктивно-методических документов, утвержденных Минприроды РФ.

Инициатор объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации должен был обратиться в Правительство РФ с обоснованием необходимости объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации. Нормативные акты Госкомэкологии России не устанавливали специальных требований к содержанию такого обоснования.

Требования к материалам, предоставляемым на государственную экологическую экспертизу базировались на соответствующих положениях Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе» и конкретизировались в «Требованиях к материалам, пред-

ставляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории России к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия», утвержденных Минприроды России.

В соответствии со ст. 59 Закона «Об охране окружающей природной среды» зона экологического бедствия — участок территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны, ликвидация последствий которых возможна только за счет организационно-управленческих и финансовых ресурсов общегосударственного характера. Зоны экологического бедствия отличались от зон чрезвычайной экологической ситуации степенью изменений в окружающей природной среде и масштабами их последствий. Кроме того, в зоне чрезвычайной экологической ситуации негативные последствия должны носить угрожающий характер, а в зоне экологического бедствия необратимые изменения уже наступили. Основным критерием отнесения территории к категории зоны экологического бедствия являлось состояние здоровья населения и степень деградации окружающей природной среды. Границы зоны экологического бедствия могли как совпадать с административно-территориальным делением России, так и охватывать территории нескольких административно-территориальных единиц. Конкретно границы зоны экологического бедствия устанавливались либо соответствующим федеральным законом, либо соответствующими указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Зоны экологического бедствия объявлялись в том же порядке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации. В зоне экологического бедствия должна прекращаться деятельность предприятий и иных хозяйственных объектов кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения; запрещаться строительство новых хозяйственных объектов; существенно ограничиваться все виды природопользования; осуществляться мероприятия по восстановлению потерь в природной среде, оздоровлению окружающей среды, компенсации вреда здоровью граждан, выдаче денежных пособий, установлению других экологических льгот. Финансирование мероприятий по выводу территории из режима зоны экологического бедствия, так же как и зоны чрезвычайной экологической ситуации, осуществлялось за счет: средств промышленных предприятий и иных хозяйствующих субъектов — виновников деградации окружающей среды и ухудшения состояния здоровья населения; средств федерального бюджета и бюджетов иных уровней;

средств экологических фондов, кредитных ассигнований, средств различных благотворительных фондов, иностранных инвестиций.

Управление мероприятиями в зонах экологического бедствия было аналогично порядку управления в зонах чрезвычайных экологических ситуаций. Но фактически не был урегулирован важнейший вопрос о процедуре снятия с кризисной территории статуса зоны экологического бедствия.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации отличаются от зон экологического бедствия степенью негативных изменений в окружающей среде и масштабами их воздействия на здоровье населения и природу, так в зоне чрезвычайной экологической ситуации негативные последствия носят угрожающий характер, а в зоне экологического бедствия необратимые изменения в окружающей природной среде уже повлекли за собой такие последствия.

Если правовой режим зон чрезвычайной ситуации и зон экологического бедствия хотя и регулировался Законом РСФСР «Об охране окружающей среды», то перечень конкретных мероприятий и источников их финансирования устанавливался соответствующей федеральной целевой программой, утвержденной постановлением Правительства РФ.

Что касается непосредственно зон экологического неблагополучия, можно выделить три основных направления вложения средств в их оздоровление: внесение изменений в структуру хозяйственной и иной деятельности на соответствующей территории с целью прекратить негативное воздействие на окружающую среду; оздоровление окружающей среды; компенсация вреда здоровью населения, причиненного воздействием загрязненной окружающей среды. При этом лишь первое направление — экологизация хозяйственной деятельности — позволяет рассчитывать на получение в обозримом будущем экономического эффекта, остальные два подразумевают только затраты (хотя в ретроспективном плане они есть не что иное, как расходование средств, сэкономленных в свое время на природоохранных мероприятиях¹).

Программе по оздоровлению территории после одобрения Правительством РФ придавался статус Федеральной целевой программы. В настоящий момент гг. Братск, Нижний Тагил, Орск, Каменск-Уральский, Магнитогорск признаны государственной экологической экспертизой зонами чрезвычайной экологической ситуации, а город Карабаш — зоной экологического бедствия. Программам Братска, Омска, Нижнего Тагила и Чапаевска придан статус федеральной целевой программы, для других территорий Правительством РФ утверждены Перечни первоочередных мероприятий.

¹ См.: Горбачев А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагополучия». Государство и право. 1999. № 2. С. 49.

По сути дела, проблема финансирования является ключевой и для конструкции норм права в части определения чрезвычайных ситуаций и кризисных зон.

После признания (или непризнания) ситуации «чрезвычайной», зоны «кризисной» — любого «иног» необычного состояния государство, его органы, территориальные образования обязаны определить ущерб, выделить ресурсы на его локализацию, ликвидацию.

Отчасти поэтому законодатель нечетко и противоречиво определяет понятие «чрезвычайной (кризисной) зоны» и процедуру (порядок) признания ее таковой.

Например, в 1994 г. Правительство РФ приняло во исполнение распоряжения Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 288 «Федеральную программу неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды и здоровья населения г. Братска».

В программе не дано описание территории зоны кризисной ситуации, можно утверждать, что граница города и есть граница зоны. Но реально население никак не выделено в какую-либо особую категорию — основное финансирование идет на конкретные предприятия.

Финансирование программы мер по улучшению состояния окружающей среды г. Братска осуществлялось за счет средств предприятий-загрязнителей — 539,1 млрд рублей, средств федерального бюджета — 91,7 млрд рублей и иных источников. Основная масса средств была потрачена на модернизацию и техническое перевооружение экологически вредных производств. Эта федеральная программа неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды г. Братска предусматривала реализацию более 70 мероприятий в течение 1994-2000 г. Общие затраты в ценах 1994 г. составляли 1223,2 млрд рублей, 122,0 млн долларов США. Заказчиком программы выступала администрация г. Братска.

Нельзя согласиться с таким подходом, когда законодатель полностью игнорирует здоровье населения и не выделяет отдельной строкой компенсационные затраты на восстановление здоровья, тем самым не признавая, что главной ценностью и главной заботой законодателя является обеспечение экологически безопасных и экономически адекватных условий жизни и здоровья населения. Ошибочен в корне подход, возлагающий необходимость компенсации ущерба на государственное предприятие — виновника.

В условиях жесткого экономического кризиса предприятие было просто не в состоянии выполнить многие финансовые обязательства, тем более чрезвычайного характера.

В результате все нормы права, опосредующие определение кризисной ситуации, становятся заведомо невыполнимыми ввиду невыполнимости финансовых обязательств государства.

В придании тем или иным территориям статуса зон экологического неблагополучия Правительство РФ объективно не было заинтересовано,

так как на их оздоровление необходимо выделять средства из федерального бюджета, исполнение которого возложено именно на Правительство. Поскольку Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» предусматривал, что оздоровление этих зон производится в первую очередь за счет средств министерств и ведомств — непосредственных виновников деградации окружающей природной среды, то позиция соответствующих министерств и ведомств совпадает с позицией Правительства РФ. Причем субъекты РФ также были не заинтересованы в появлении таких зон на своей территории, потому что это повлекло бы в каждом случае затраты из бюджета соответствующего субъекта РФ.

Применительно к бюджетам различных уровней признание определенной территории зоной экологического неблагополучия подразумевало не только прямые затраты. Здесь предполагалось, что средства предприятий-загрязнителей также пойдут на оздоровление окружающей природной среды. Больше всего должны были перечислять налогов наиболее мощные в экономическом отношении предприятия, которые одновременно больше всего загрязняли окружающую среду. Следовательно, с началом финансирования ими программы оздоровления экологически неблагополучных территорий налоговые поступления в бюджеты разных уровней сокращались¹.

Законодательство о чрезвычайных, кризисных, экологических, техногенных и иных ситуациях, зонах, территориях должно быть основано прежде всего на признании того факта, что любое выявление и далее придание статуса зоны «чрезвычайной», «кризисной» влекут за собой затраты государства прежде всего. Не может быть объявлена зона «кризисной» без объявления примерной стоимости ликвидации кризиса, суммы компенсации ущерба всем потерпевшим.

По мнению А.И. Иойрыша, цена риска должна выплачиваться рискующим в виде компенсации за риск. Характер выплат может быть различным, например, для населения зоны чрезвычайной ситуации в виде обязательного бесплатного страхования, больших размеров вложений в здравоохранение, льготного снабжения объекта электроэнергией. Для обслуживающего персонала характер финансовых выплат может быть иной и сопровождаться увеличением времени отпусков, санаторно-курортным обслуживанием и т.д.

В целом, можно сказать, что организационно-правовой механизм объявления или снятия статуса зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия очень сложен.

Далее в целях необходимости реализации ст. 72 Конституции РФ, которая отнесла к совместному ведению наряду с обеспечением экологической безопасности осуществление мер по борьбе с катастрофами,

¹ Горбачев А.Н. Указ. соч. С. 50.

стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий, был принят Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Данный закон ввел общее понятие чрезвычайной ситуации и ввел помимо действовавшей ранее зоны чрезвычайной ситуации интегрированное понятие зоны чрезвычайной ситуации. Так, под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного 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. Исходя из вышеуказанной дефиниции, законодатель дает определение зоны чрезвычайной ситуации — это «территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация».

Сложным и нерешенным в законодательстве остался также вопрос о соотношении зон чрезвычайных ситуаций с другими видами кризисных зон, так, например, с зонами чрезвычайного бедствия и чрезвычайной экологической ситуации. Очевидно, разница лежит в устойчивости негативных последствий на конкретной территории и очередности решаемых проблем. Так, зона чрезвычайной ситуации может после ликвидационных работ получить статус зоны экологического бедствия либо статус других кризисных территорий.

Следует подчеркнуть, что в законодательстве под чрезвычайными ситуациями понимаются не только экологические, но и иные ситуации, связанные с различными техногенными авариями, катастрофами и стихийными бедствиями.

Практически одновременно с правовым регулированием зон чрезвычайных экологических ситуаций стало развиваться законодательство о кризисных территориях, пострадавших в результате радиационного воздействия, крупных аварий, катастроф и стихийных бедствий. Впервые с полномасштабной необходимостью регулирования режима таких территорий государство столкнулось лишь после чернойбыльской катастрофы, причем специфика законодательства в указанной сфере заключается в том, что регулированию подвергаются конкретные кризисные территории, оно носит комплексный характер и включает нормы, определяющие границы пострадавших территорий, специальные реабилитационные и социальные меры. Здесь можно указать такие акты, как: Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 18 июня 1992 г.; Постановление Правительства РФ «О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 25 декабря 1992 г. № 1008; Закон РФ

«О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» от 20 мая 1993 г.; Указ Президента РФ «Об экстренных мерах по оказанию помощи гражданам, пострадавшим в результате землетрясения в Сахалинской области» от 30 мая 1995 г. № 547, и др.

Фактически базовым, определяющим можно назвать Закон РФ от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В Законе впервые приводится зонирование пострадавших территорий, используемое в последующих аналогичных нормативных актах, применительно к другим территориям, пострадавшим от радиационных и иных техногенных аварий.

Законодатель выделяет 4 вида зон и определяет их режим:

- Зона отчуждения (именовавшаяся в 1986-1987 гг. 30-километровой зоной, а с 1988 г. — зоной отселения) — территория вокруг Чернобыльской АЭС, с которой в соответствии с Нормами радиационной безопасности в 1986 г. и в последующие годы население было эвакуировано либо переселено. В данной зоне запрещалось постоянное проживание населения, ограничивалась хозяйственная деятельность и природопользование.

- Зона отселения — часть территории Российской Федерации за пределами зоны отчуждения, на которой плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 15 Ки/км², или стронцием-90 свыше 3 Ки/км², или плутонием-239, 240 — свыше 0,1 Ки/км². На территориях зоны отселения, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 Ки/км², а также на территориях этой зоны, где среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения от радиоактивных выпадений может превысить 5,0 мЗв, население подлежит отселению, переселение людей на указанные территории отселения вплоть до снижения риска радиационного ущерба до установленного приемлемого уровня запрещается. На остальной территории зоны отселения граждане, принявшие решение о выезде на другое место жительства, также имеют право на получение компенсаций и льгот. С учетом конкретных специфических условий территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, к зоне отселения могут быть отнесены территории с более низким уровнем радиоактивного загрязнения.

В зоне отселения должен обеспечиваться обязательный медицинский контроль за состоянием здоровья населения и должны осуществляться защитные мероприятия, направленные на снижение уровней облучения.

- Зона проживания с правом на отселение — часть территории РФ за пределами зоны отчуждения и зоны отселения с плотностью загрязне-

ния почв цезием-137 составляет от 5 до 15 Ки/км². Граждане, проживающие в населенных пунктах данной зоны, в которых среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения превышает 1 мЗв, и принявшие решение о выезде на другое место жительства, имеют право на получение компенсаций и льгот.

В зоне проживания с правом на отселение обеспечивается обязательный медицинский контроль за состоянием здоровья населения и осуществляются защитные мероприятия, направленные на снижение уровня облучения.

- Зона проживания с льготным социально-экономическим статусом — часть территории РФ за пределами зоны отчуждения, зоны отселения и зоны проживания с правом на отселение с плотностью радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 от 1 до 5 Ки/км². В этой зоне среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения не должна превышать 1 мЗв. Дополнительные критерии по определению границ этой зоны в зависимости от степени радиоактивной загрязненности ее территории другими долгоживущими радионуклидами устанавливаются Правительством РФ.

В зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом помимо осуществления медицинских мероприятий по радиационной и радиозоологической защите создается хозяйственно-экологическая структура, обеспечивающая улучшение качества жизни населения выше среднего уровня, компенсирующая отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой и применением контрмер.

При этом в соответствии с указанным Законом границы указанных зон устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов не реже чем один раз в три года пересматриваются Правительством РФ.

Важным конкретизирующим актом в данной сфере явилось Постановление Правительства РФ от 25 декабря 1992 г. № 1008, в котором фактически названы аналогичные категории зон пострадавших территорий и конкретизирован их режим.

Так, в Приложении 1 к названному Постановлению, приводится перечень видов деятельности и порядок ее организации, разрешенных в зоне отчуждения. Например, в указанной зоне запрещаются все иные виды деятельности, кроме:

- научно-исследовательских, опытных и необходимых для их обеспечения строительно-монтажных работ по обоснованию прогнозов отдаленных последствий экстремальных радиационных ситуаций, отработке методов и технологий дезактивации, реабилитации территорий, а также дезактивации и реабилитации объектов природной среды с целью постепенного возврата этих объектов в хозяйственный оборот;

- работ, связанных с захоронением радиоактивно загрязненных материалов и конструкций строений;
- мероприятий по обеспечению государственной безопасности, охраны общественного порядка и пожарной охраны, физической защиты радиационно опасных объектов, санитарно-эпидемиологического надзора, скорой медицинской помощи.

Постоянное проживание населения в зоне отчуждения запрещается. Также запрещается проезд всех видов транспорта вне дорог и водных путей общего пользования.

Специально оговаривается запрещение заниматься отдельными видами деятельности, могущими непосредственно оказать негативное воздействие на здоровье населения. Так, например, запрещаются:

- все виды лесопользования, заготовка сена, дикорастущих плодов, ягод, грибов; лекарственного и технологического сырья, охота, рыбная ловля;
- прогон и выпас домашних животных;
- добыча и переработка всех видов полезных ископаемых;
- проведение любых видов работ, связанных с нарушением почвенного покрова, без специального разрешения местных органов.

Границы территории зоны обозначаются специальными запрещающими знаками.

Указанным Постановлением Правительства РФ (Приложение № 2) установлен специальный режим хозяйственного использования территории зоны отселения.

Без специального разрешения органов местной администрации запрещаются все виды лесопользования, заготовка сена, дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственного и технологического сырья, охота, рыбная ловля, неорганизованный туризм, прогон и выпас домашних животных, добыча и переработка всех видов полезных ископаемых, проезд всех видов транспорта вне дорог общего пользования, проведение любых видов работ, связанных с нарушением почвенного покрова.

Хозяйственная деятельность разрешается органами местной администрации по результатам радиационно-экологического контроля, который проводится специально уполномоченными органами государственной власти в области экологической и радиационной безопасности.

В Приложении № 3 к Постановлению Правительства РФ от 25 декабря 1992 г. конкретизируются следующие проблемы зон проживания с правом на отселение:

1. Режим проживания населения и порядок проведения мероприятий по охране здоровья и снижению риска заболеваемости населения.
2. Порядок добровольного отселения жителей из зоны.
3. Порядок осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Так, в зоне проживания с правом на отселение устанавливается особый порядок использования земельных участков по целевому назначе-

нию в соответствии с рекомендациями специально уполномоченных органов и области охраны окружающей среды и сельского хозяйства. Производство сельскохозяйственной продукции ведется с радиометрическим контролем. Строительство жилья, зданий и сооружений производственного и социально-бытового назначения осуществляется в соответствии с требованиями строительных норм и правил по охране окружающей среды и градостроительству.

Учитывая достаточно расплывчатые критерии определения зонирования пострадавших территорий в результате радиационного и иного техногенного загрязнения, необходимо принятие комплексного постановления Правительства РФ, детально регламентирующего правовой режим и порядок использования указанных территорий. Как правильно пишет Е.Н. Васильева: «Опыт постчернобыльской реабилитационной деятельности показывает, что прежнее деление на четыре зоны недостаточно оправдано, поскольку статус каждой из них невозможно четко разработать. Например, зона отселения включает в себя две подзоны — с обязательным и с добровольным отселением, у которых должен быть различный статус. Такое же дублирование наблюдается в отношении зоны с правом на отселение и зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом»¹.

В целях финансового обеспечения мероприятий по реабилитации пострадавшей территории и создания условий для безопасного проживания населения в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, были приняты: Единая государственная программа по защите населения Российской Федерации от воздействия последствий чернобыльской катастрофы на 1992-1995 гг. и на период до 2000 г.; Неотложные мероприятия по защите населения Российской Федерации от воздействия последствий чернобыльской катастрофы на 1996-1997 гг.; Федеральная целевая программа по защите населения Российской Федерации от воздействия последствий чернобыльской катастрофы на период до 2000 г.

Важнейшими целевыми показателями программы были: снижение негативных медицинских, социальных и психологических последствий аварии до возможно низкого уровня, экологическая и экономическая реабилитация радиоактивно загрязненных территорий, возвращение ряда территорий к нормальным условиям жизнедеятельности.

В Программе предусматривается выполнение комплекса мероприятий, в том числе:

- концентрация основных средств на проведении защитных и реабилитационных мероприятий на наиболее радиоактивно загрязненных территориях Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областей,

¹ Васильева Е.Н. Правовое регулирование режима территорий, загрязненных радиоактивными веществами // Сборник «Обеспечение безопасности населения и территорий».

где имеет место превышение допустимых уровней облучения и содержания радионуклидов в продукции сельского и лесного хозяйства, в продуктах питания, производимых в личных подсобных хозяйствах,

- развитие и совершенствование системы оказания медицинской, в том числе специализированной, помощи гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы,

- преодоление радиофобии и снижение социально-психологических последствий воздействия на население чернобыльской катастрофы,

- получение исчерпывающей объективной информации о радиоактивном загрязнении объектов окружающей среды и уровнях радиационного воздействия на население;

- обеспечение производства сельскохозяйственной продукции с содержанием радионуклидов, не превышающим допустимых уровней, устанавливаемых Министерством здравоохранения Российской Федерации для снижения радиационного воздействия на население:

- социально-экономическая реабилитация населения и территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

К собственно экологической реабилитации территории можно отнести:

- обеспечение безопасности при проведении сельскохозяйственных, лесохозяйственных мероприятий;

- обеспечение функционирования комплексного мониторинга и контроля пострадавших территорий;

- проведение мероприятий по поддержанию устойчивости лесов зоны отчуждения Брянской области;

- снижение уровня облучения населения Брянской области от природных радиоактивных источников;

- экологическую оценку и инспекцию объектов и видов деятельности предприятий на территориях Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областей;

- захоронение радиоактивно загрязненных отходов лесного хозяйства в зоне отчуждения;

- реконструкцию очистных сооружений и водоемов;

- рекультивацию земель, исключенных из землепользования

Аналогичная ситуация сложилась с регулированием двух кризисных территорий, пострадавших в результате крупных техногенных катастроф.

Закон РФ от 20 мая 1993 г. № 4995-1 «О социальной защите граждан, Подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», а также Федеральный закон «О социальной защите Граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 19 августа 1995 г. фактически не устанавливали правовой режим пострадавших террито-

рий, они носили отсылочный характер к Закону РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и устанавливали лишь систему льгот и компенсаций для пострадавшего населения.

Распоряжением Правительства РФ от 15 марта 1995 г. № 356-р утвержден Перечень населенных пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне 29 августа 1949 г. и 7 августа 1962 г.

Распоряжением Правительства РФ от 10 февраля 1994 г. № 162-р утвержден Перечень населенных пунктов Алтайского края, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне 29 августа 1949 г. и 7 августа 1962 г.

До настоящего времени одной из наиболее острых проблем реабилитации экологически неблагополучных территорий остается проблема вывода из кризисной ситуации территории ПО «Маяк» и прилегающих к ней районов.

Район ПО «Маяк» характеризуется высокой степенью загрязнения в результате аварии 1957 г. (взрыв емкости и жидкими РАО и образование Восточно-Уральского следа), ветрового уноса 1967 г. с берега озера Карачай и предшествующей деятельности основных производств при выполнении оборонных программ.

Наибольшую потенциальную опасность в настоящее время представляет Течинский каскад водоемов, созданный в середине 50-х гг. для защиты открытой гидрографической сети от жидких веществ, прорыв плотин которого может привести к загрязнению радионуклидами значительных площадей в пойме реки Теча.

Течинский каскад водоемов является источником загрязнения приземного слоя воздуха, поверхности, подземных и поверхностных вод. Распространение радионуклидов в окружающую природную среду происходит в результате выноса радиоактивных аэрозолей в атмосферу за счет ветрового разноса и загрязнения подземных вод за счет фильтрации загрязненных вод через борта водоемов и тело плотины, большая часть которых разгружается в открытую систему реки Теча.

ПО «Маяк» не имеет предусмотренных Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» лицензии на эксплуатацию гидротехнических сооружений Течинского каскада водоемов и утвержденной декларации безопасности эксплуатации указанных сооружений, подтверждающей соответствие состояния гидротехнических сооружений и условий их эксплуатации критериям безопасности.

В целях создания условий для безопасности проживания населения в районах, прилегающих к территориям ПО «Маяк», Постановлением Правительства РФ от 13 мая 1996 г. № 577 была утверждена Федеральная целевая программа «Социальная и радиационная реабилитация населения

и территорий Уральского региона, пострадавших вследствие деятельности производственного объединения «Маяк» на период до 2000 г.¹

Основными задачами программы были:

- снижение степени риска возникновения радиационных аварий и катастроф, связанных с деятельностью производственного объединения «Маяк», ликвидация источников радиоактивного загрязнения.
- охрана здоровья населения, подвергшегося радиационному воздействию;
- социально-психологическая реабилитация пострадавшего населения и экономическая реабилитация территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- агропромышленное производство и лесное хозяйство;
- обеспечение экологической и радиационной безопасности проживания населения в зоне влияния производственного объединения «Маяк» и других ядерных объектов.

В Программе предусматривалось:

- полное закрытие акватории водоема «Карачай»;
- завершение строительства цеха отверждения жидких среднеактивных отходов;
- перевод жидких высокоактивных отходов в безопасную форму методом остекловывания;
- ликвидация источников радиоактивного загрязнения территорий (выведенные из эксплуатации и имеющие высокие уровни загрязнения технологические здания);
- экологическая реабилитация (ликвидация) водоема № 17, который после ликвидации водоема «Карачай» станет основным источником радиационной опасности;
- стабилизация и в дальнейшем снижение уровня воды в Теченском каскаде водоемов для обеспечения из безопасной эксплуатации;
- локализация загрязненных подземных вод, сформировавшихся под водоемом «Карачай»;
- уточнение границ радиоактивного загрязнения территорий Уральского региона, пострадавших в результате деятельности производственного объединения «Маяк»;
- завершение создания карт радиоактивного загрязнения территорий Уральского региона;
- организация регулярных наблюдений за уровнями радиационного и химического загрязнения окружающей среды;
- совершенствование, развитие и кооперирование ведомственных систем наблюдения и контроля состояния окружающей среды;
- мониторинг облучения населения, проживающего на радиоактивно загрязненных территориях;

¹ Собрание законодательства РФ. 20.05.96. № 121. Ст. 2505.

- создание системы комплексного радиационного мониторинга в регионе и единого информационного центра;
- контроль за соблюдением нормативов содержания радиоактивных и химических веществ в питьевой воде и продуктах питания;
- снижение уровня дозы облучения населения, проживающего в пойме реки Теча;
- регулирование гидрологического режима реки Теча посредством отвода излишних паводковых вод из Иртышско-Каслинской системы озер от реки Теча, снижение выноса радионуклидов в речную систему;
- реабилитация поймы реки Теча, в первую очередь, в районе села Муслумово и на участке Асановских болот до села Муслумово, с проведением специальных агрономелиоративных мероприятий, лесотехнических, гидрологических и природоохранных работ.

Общий объем ассигнований на финансирование Программы составляет 1 734 194,9 млн рублей, в том числе 1 536 770,8 млн рублей за счет средств федерального бюджета, 105 824,1 млн рублей за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и 91 600,4 млн рублей за счет внебюджетных источников. Кроме того, на приобретение импортного оборудования и приборов предусматриваются валютные ассигнования в объеме 14 млн долларов США.

В настоящее время реабилитация экологически неблагополучных территорий, пострадавших в результате крупных радиационных аварий, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 201 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории».

Под радиационно загрязненным участком территории понимается участок территории, представляющий опасность для здоровья населения и для окружающей природной среды, подлежащий реабилитации после радиоактивного загрязнения в результате техногенной деятельности или размещения на данном участке территории снятых с эксплуатации особо опасных радиационно опасных объектов.

Разработка специальных экологических программ осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии, законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, программами социально-экономического развития Российской Федерации и с учетом:

- необходимости реабилитации радиационно загрязненных участков территории и охраны окружающей природной среды;
- направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся радиационно загрязненные участки;
- радиационной безопасности населения, уровней радиационного загрязнения участков территории, задач их реабилитации;

- включения в специальные экологические программы мер по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, в том числе мер по охране здоровья таких граждан и их переселению из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

- объема финансирования специальных экологических программ за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепло-выделяющими сборками ядерных реакторов.

Специальные экологические программы направлены на обеспечение радиационной безопасности населения, общее снижение риска воздействия радиации и улучшение экологической ситуации на радиационно загрязненных участках территории путем проведения мероприятий по реабилитации таких участков, утилизации или ликвидации выведенных из эксплуатации радиационно опасных объектов.

Специальные экологические программы должны включать в себя:

- цели, основные мероприятия, этапы и сроки реализации основных мероприятий;

- информацию о состоянии окружающей природной среды и здоровья населения,

- оценку воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду;

- перечень работ по реабилитации радиационно загрязненных участков территории;

- наличие или необходимость создания системы экологического контроля и систем экологического и социально-гигиенического мониторинга,

- результаты выполнения специальных экологических программ с указанием прогноза изменения состояния окружающей природной среды и здоровья населения;

- объем финансирования указанных программ, в том числе в определенные периоды.

Внешнеторговые сделки с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов заключаются только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В соответствии с Положением «О финансировании специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территорий», утвержденным постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2003 г. № 588, социальные экологические программы таких территорий финансируются в составе единых проектов Финансирование осуществляется за счет валютных средств, поступающих от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов на специальный счет целевого бюджетного фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии.

На финансирование специальных экологических программ перечисляется 75% указанных средств за вычетом затрат на обращение с облу-

ченными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов и продуктами их переработки, утверждаемых в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Отбор специальных экологических программ, подлежащих включению в единый проект, осуществляется Министерством природных ресурсов Российской Федерации по согласованию с Министерством Российской Федерации по атомной энергии, Министерством здравоохранения Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых будут осуществляться мероприятия, предусмотренные этими программами.

Основными критериями для включения специальных экологических программ в единый проект являются:

- уровень снижения риска воздействия радиации и степень улучшения экологической ситуации на радиационно загрязненных участках территории в результате реализации этих специальных экологических программ;

- эффективность мероприятий специальных экологических программ;

- согласованность мероприятий специальных экологических программ с мероприятиями федеральных, региональных и отраслевых программ, осуществляемых на радиационно загрязненных участках территории

Финансирование специальных экологических программ осуществляется в следующем порядке:

в первую очередь — финансирование специальных экологических программ субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся организации, осуществляющие переработку ввозимых облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов и их временное технологическое хранение;

во вторую очередь — финансирование специальных экологических программ иных субъектов Российской Федерации, в границах которых располагаются радиационно загрязненные участки территории.

Примером такого финансирования является Федеральная целевая программа «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. № 637, включающая следующие подпрограммы:

- «Преодоление последствий аварии на Чернобыльской АЭС»;

- «Преодоление последствий аварии на производственном объединении “Маяк”» и «Преодоление последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Основные задачи Программы:

- завершение строительства и ввод в эксплуатацию объектов здравоохранения, образования, коммунального хозяйства и жилья, обеспечение жильем граждан, переселившихся из радиоактивно загрязненных районов;

- обеспечение необходимой специализированной медицинской, а также психологической помощью населения, подвергшегося радиационному воздействию, участников ликвидации последствий аварий и катастроф, а также их детей первого и второго поколения;

- снижение доз облучения населения и возвращение радиоактивно загрязненных территорий к нормальным (без ограничения по радиационному фактору) условиям жизни и хозяйственной деятельности населения, в том числе: обеспечение производства нормативно-чистой сельскохозяйственной продукции и устойчивого ведения лесного хозяйства на радиоактивно загрязненных территориях;

- предотвращение дальнейшего радиоактивного загрязнения территорий, прилегающих к производственному объединению «Маяк».

Только по подпрограмме «Преодоление последствий аварий на производственном объединении “Маяк”» констатируется, что радиоактивно загрязненные территории Уральского региона включают более 20 тыс. гектаров сельскохозяйственных угодий, на которых при отсутствии реабилитационных мероприятий возможно получение продукции с превышением установленных нормативов по содержанию стронция-90. На территории Восточно-Уральского радиоактивного следа и в пойме рек Теча и Исеть, подвергшихся радиоактивному загрязнению, отмечаются случаи превышения установленных нормативов содержания этого радионуклида в основной и побочной продукции леса.

В соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию, необходимой медицинской помощью должны быть обеспечены более 30 тыс. человек, подвергшихся радиационному воздействию вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

В природных средах, окружающих промышленную площадку производственного объединения «Маяк», сосредоточены потенциально опасные источники радиоактивного загрязнения территорий, прилегающих к объединению.

Ликвидация акватории водоема Карачай и прекращение сбросов среднеактивных отходов позволяют предотвратить возможную аварийную ситуацию, сравнимую по последствиям и даже более серьезную, чем авария 1957 г., экономический ущерб от последствий которой к настоящему времени измеряется примерно в сумме 50 трлн рублей в действующих ценах. В полном объеме мероприятия по ликвидации акватории водоема Карачай в рамках Программы завершены, видимо, не будут.

Необходимость совершенствования и кодификации законодательства, регулирующего правовой режим экологически неблагополучных территорий, неоднократно обсуждалась в теоретическом плане.

В основном предлагалось принять комплексный закон о зонах экологического неблагополучия, целью которого было бы создание правовых ос-

нов для перехода таких территорий к устойчивому развитию. Данная цель могла бы быть достигнута посредством выполнения следующих задач:

- четкая классификация зон экологического неблагополучия (включая определение видов зон и критерии их разграничения, правовые последствия объявления территории такой зоной, соотношение зон экологического неблагополучия с зонами чрезвычайных ситуаций с экологическими последствиями, а также с зонами радиоактивного загрязнения);

- разработка порядка объявления территории зоной экологического неблагополучия, снятия с нее этого статуса или его изменения (обоснование необходимости присвоения статуса, особенности государственной экологической экспертизы соответствующих материалов, порядок и сроки принятия решения);

- создание организационно-правового механизма оздоровления зон экологического неблагополучия (управление зоной, порядок финансирования деятельности, мероприятия по оздоровлению окружающей среды и развитию территории, контроль за реализацией программы);

- определение путей обеспечения прав граждан и хозяйствующих субъектов (обеспечение прав на охрану здоровья, на труд, на социальное обеспечение, на получение информации, ограничения и стимулы хозяйственной деятельности, экологическое страхование);

- установление ответственности за экологические правонарушения в зонах экологического неблагополучия¹.

Законодатель пошел путем стратификации зон чрезвычайной экологической ситуации и зон чрезвычайной ситуации, фактически до настоящего времени не изменилась ситуация с регулированием территорий, подвергшихся радиационному воздействию, до настоящего времени отсутствует законодательство, регулирующее правовой режим зон экологического бедствия.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» несколько изменил подход к классификации экологически неблагополучных территорий. Так, ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает два вида экологически неблагоприятных территорий:

- зона экологического бедствия;
- зона чрезвычайной ситуации.

Закон не дает определения таких территорий, а лишь устанавливает, что порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ст. 57).

¹ См.: Горбачев А.Н. Указ. соч. С. 50-51.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» установил также, что объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ, координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия относятся к полномочиям органов государственной власти РФ. К полномочиям государственных органов субъектов РФ относится осуществлением природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия на территории Российской Федерации.

До настоящего времени нет единого доктринального подхода к экологически неблагополучным территориям, к их соотношению друг с другом, по их финансированию и выводу из кризисного режима.

3.2. ПОНЯТИЕ И СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Понятие правового режима является определяющей категорией для статусности экологически неблагополучных территорий¹. Исследование этого понятия позволяет выяснить специфику правового регулирования определенного объекта или вида деятельности. В некоторых случаях может быть выделена и специфика субъекта правореализующей деятельности (например, в случае чрезвычайных ситуаций). Кроме того, это позволяет судить о многомерности, комплексности права как институционального образования, его регулятивных свойствах и параметрах, а также рассматривать его в динамике функционирования.

В наиболее общей форме понятие «правовой режим» определяется как порядок регулирования, комплекс правовых способов, которые характеризуют особое объединение взаимодействующих разрешений, запретов, а также положительных обязательств, что создает особую направленность регулирования.

Правовой режим означает, что действия и возникающие при этом отношения урегулированы правом. Для их существования, развития, охраны используется система юридических средств воздействия (стимулирование, контроль, принуждение и др.)

Правовой режим призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта, состояния, показывая путь к подобному результату и спо-

¹ Понятие правового режима отлично от понятия правового статуса. Статус – это совокупность прав и обязанностей определенного субъекта права относительно разных объектов, а значит, система правовых норм, регулирующих его правовое положение. А правовой режим – это система норм, регулирующих определенную деятельность разных субъектов, их отношения по поводу определенного объекта. К правотворчеству, правоприменению, к изучению права, т.е к юриспруденции, возможен статусный подход, подход с точки зрения прав субъектов. Для юриспруденции полезен и режимный подход, систематизация норм по признаку объекта. Их взаимодействие – важное условие качества юридической деятельности.

соб, ведущий к нему. Правовой режим — это прежде всего функциональная характеристика права; особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права

Правовым режимам присущи следующие основные признаки:

- 1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством;
- 2) имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;
- 3) представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием;
- 4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений¹.

Каждой отрасли права свойственен свой специфический режим регулирования, чем обуславливается юридическая особенность определенной отрасли. Так, по мнению Д.Н. Бахраха, понятие правового режима почти совпадает с понятием системы права, если она рассматривается с точки зрения отношений граждан, организаций в связи с определенным объектом².

Учитывая комплексный характер отрасли экологического права применительно к категории экологически неблагоприятные территории, можно говорить о взаимодействии, взаимосочетании административно-правового режима чрезвычайной ситуации и эколого-правового режима пострадавшей в результате чрезвычайной ситуации или высокорисковой антропогенной деятельности конкретной территории.

Своеобразие административно-правового режима проявляется в порядке возникновения и формулирования содержания прав и обязанностей участников административно-правовых отношений и их осуществления, наличии специфических санкций, особых способах их реализации, а также в действии единых принципов, общих положений, которые распространяются на изданную совокупность правовых норм.

Административно-правовой режим — это определенное объединение административно-правовых способов регулирования, которое проявляется в централизованном порядке, императивном методе правового влияния и юридическом неравенстве субъектов правоотношений.

Временные, чрезвычайные обстоятельства влекут возникновение чрезвычайных ситуаций. Законодатель предвидит возможность подобных

¹ См. подробнее: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 4.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник М.: Эксмо, 2006 С. 329.

ситуаций и создает правовую основу для эффективного функционирования государственной администрации в особых обстоятельствах. Поэтому появляются нормы о таких специальных режимах, как чрезвычайное положение, военное положение, чрезвычайная ситуация. Эти режимы имеют потенциальный характер. Их нормы, хотя и вступили в силу, фактически не действуют. Специальный режим становится реальным, если:

- возникла авария, стихийное бедствие (фактическое основание);
- компетентный орган издал акт о введении такого режима, его норм в действие, уточнил место, время, вопросы механизма действия специального административно-правового режима (юридическое основание).

Наличие особых постоянно действующих факторов, влияющих на административную деятельность, обуславливает появление постоянных специальных режимов. Среди них можно различать режимы, для которых наиболее существенным является признак территории, на которой совершаются действия, возникают отношения.

С этой точки зрения в экологическом праве происходит спецификация административно-правового режима к конкретной пострадавшей территории.

Так, М.М. Бринчук под правовым режимом экологически неблагоприятной территории понимает **совокупность правил об объявлении, обеспечении функционирования таких территорий и снятии их особого статуса**. С учетом общественной важности и заинтересованности в последовательном восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, в развитии правового регулирования в данной сфере совокупность правовых норм, определяющих критерии и режим экологически неблагоприятных территорий, можно рассматривать как формируемый институт права окружающей среды¹.

В понятии правовой режим в экологическом плане можно выделить его следующие особенности²:

¹ См.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юрист, 2000. С. 600.

² Применительно к характеристике правового режима земель Б.В. Ерофеев делал следующие выводы:

1. Понятие «правовой режим земель» лишь упоминается в действующем законодательстве, однако не раскрывается его содержание, которое позволило бы наиболее полно и системно усвоить содержимое земельно-правового регулирования.

2. Правовой режим земель – установленный законом порядок государственного регулирования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственности за их совершение.

3. Обязательными элементами и признаками правового режима земель является наличие объекта (категории земель или земельного участка) государственного регулирования данного режима (органов, форм регулирования); круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать правила земельного режима: прав и обязанностей субъектов, которые зависят от особенностей объекта земельного режима, от особенностей земли как объекта правового режима, от обстановки, существующей на данном земельном режиме: системы правовых мер, обеспечивающих охрану режима от нарушений.

См.: Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: ООО «АНТЭЯ», 2000. 576 с.

1. Система общественных отношений по охране окружающей среды и природопользования, применительно к экологически неблагополучным территориям может выражаться в специальных ограничениях в природопользовании, антропогенном воздействии хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения, обязательным восстановительным и защитным мероприятиям.

2. Определение границ его распространения. Причем для экологически неблагополучных территорий может быть установлен как общий правовой режим, так и специальный правовой режим для отдельных территориальных зон.

В зоне проживания с правом на отселение:

Использование земельных участков по целевому назначению осуществляется в соответствии с рекомендациями Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации по ведению сельского хозяйства на радиоактивно загрязненных территориях

3. Особый порядок государственного управления кризисной территорией, включающий:

а) систему органов управления и их полномочия;

б) особенности применения различных управленческих функций: мониторинг, контроль, надзор, нормирование, экспертиза и т.д.

в) систему ограничений или стимулов для экологозначимого поведения физических и юридических лиц как экономического, так и публично-правового характера.

4. Содержание прав и обязанностей субъектов экологических правоотношений, участвующих в сфере действия чрезвычайного режима.

Так, в местностях, объявленных зонами чрезвычайной ситуации, ограничиваются отдельные виды землепользования и природопользования, а на земельных массивах, объявленных зоной экологического бедствия, ограничиваются все виды природопользования.

5. Наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану правового режима природопользования от нарушений, которые выражаются в:

а) мерах юридической ответственности за нарушение правового режима. Так, в случае систематического нарушения установленных режимов использования в кризисных зонах право природопользования аренды на них может быть прекращено; в случае нарушения законодательства, которым установлен тот или иной режим таких территорий, наступает соответствующая юридическая ответственность;

б) правовом механизме, обеспечивающем восстановление нарушенного состояния окружающей среды и природных ресурсов;

в) наличии правового механизма, обеспечивающего предотвращение нарушений режима природопользования, т.е. наличии в законодатель-

стве профилактических правовых мер. Так, в целях предотвращения химического, бактериального, радиоактивного и другого загрязнения почв законом устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций в почве, что позволяет предотвратить ущерб, причиняемый земле неизбежными отходами производства (ст. 25—27 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды»)¹.

Следует отметить, что в силу объективных и субъективных факторов отсутствие адекватного законодательства, его пробельность и неконкретность, произвольность его толкования субъектами управленческой деятельности и т.д. такая категория, как правовой режим экологически неблагоприятных территорий, мало разработана в теории экологического права и практически не используется на практике.

Применительно к чрезвычайным ситуациям гораздо чаще применяется понятие административно-правовой режим.

Под административно-правовым режимом подразумевается порядок в области государственного управления².

Аварии и катастрофы могут привести к дестабилизации и разрушению социальной системы, а поэтому требуют немедленного проведения неординарных мероприятий, в том числе правовых, организационных, экономических, материально-технических и др. Экстремальные (чрезвычайные) ситуации представляют собой совокупность опасных для общества факторов, которые создают угрозу жизненно важным интересам человека, общества, государства и требуют для своего урегулирования иного нормативного воздействия, другой управляющей подсистемы, чем те, которые действуют в обычных условиях.

Правовые режимы, с помощью которых происходит такая перестройка юридического инструментария, можно определить как чрезвычайные. Они относятся к административно-правовым режимам.

Чрезвычайные режимы — это специальные правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной деятельности и функционирования органов власти на территории, где возникла чрезвычайная ситуация. Главным в их содержании является то, что они существенным образом изменяют правовой статус субъектов этой территории, в некоторых случаях систему органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, устанавливают мероприятия, которые применяются для урегулирования ситуации.

Законодательство России предусматривает три основные разновидности чрезвычайных режимов: 1) чрезвычайное положение; 2) чрезвычайная ситуация; 3) военное положение.

¹ См.: Ерофеев Б.В. Земельное право России. С. 353.

² См.: Малиян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права. Черные дыры в Российском законодательстве. 2002. № 4.

В последнее время в теоретическом плане выделяется административно-правовой режим особого положения. Как отмечает Д.Н. Бахрах, «особое положение — это собирательное понятие, включающее в себя различные режимы, опосредующие экстремальную ситуацию (право экстремальных ситуаций) «регионального бедствия», диктующую необходимость принятия особых мер, по жесткости и объему правоограничений уступающих мерам, которые используются при режиме чрезвычайного положения¹. «Особое положение» отличается от иных специальных режимов порядком установления, степенью жесткости и объемом правоограничений, характером изменения организационно-управленческого механизма².

Таким образом, особое положение — это специальный правовой режим, включающий необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно уступают мерам, используемым при режимах чрезвычайного и военного положения. Иными словами, об особом положении можно говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное или военное положение не объявляется³.

В юридической литературе существуют различные взгляды о понятии особых условий. Одни авторы связывают особые условия с чрезвычайными мерами охраны⁴, другие считают, что это повышенные по степени опасности условия общественной жизни, угрожающие здоровью людей, материальным и культурным ценностям⁵. К особым условиям относят также и обстоятельства, нарушающие нормальный ритм жизни общества, вызванный социальными и природными явлениями.

Особый правовой режим характеризуется:

- созданием органов управления, наделением существующих органов дополнительными полномочиями;
- изданием нормативно-правовых актов;
- применением усиленных мер охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- возникновением особых правоотношений.

Причины и условия особых административно-правовых режимов на всей территории или на части территории страны требуют правового

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 208.

² См.: Гуцин В.В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект. М., 1996. С. 24.

³ См.: Рушайло В.Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность. Современное право. № 1. 2004.

⁴ См., например: Гуцин В.В. Указ. соч. С. 29, Назаренко И.А. Организация деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 16.

⁵ См., например: Порфирьев Б.Н. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях. М., 1995. С. 23.

обоснования (т.е. четко определенных законодательных норм их возникновения, существования и ликвидации), определенных рамок администрирования (ограничения гражданских прав и свобод, компенсации этого ограничения, порядка и принципов управления в этих условиях). Административно-правовые режимы чрезвычайных ситуаций как самостоятельные государственно-правовые институты являются новой областью отношений.

Установление специального режима — это уже проявление чрезвычайной ситуации, так как в той или иной мере должно быть ограничение прямого и непосредственного действия Конституции РФ (ст. 15 и 18) и действующего законодательства. Режим чрезвычайной ситуации является институтом административного права.

По мнению О.Л. Дубовик, чрезвычайность ситуации «должна устраняться, преодолеваться, т.е. целенаправленно, с помощью дополнительных усилий удерживаться в некоторых рамках и на этой основе трансформироваться в нормальную, естественную ситуацию»¹. Такая целенаправленная трансформация объективно предопределяет изменение характера управления, ведения запретительных или ограничительных мер. в зависимости от характера источника чрезвычайных мер, масштабов его воздействия, общественной опасности, тяжести последствий и других факторов, определяющих уровень риска и предопределяющих систему необходимых условий для смягчения его последствий. Следовательно, режим особого положения является адекватной организационно-правовой формой деятельности в экстраординарных ситуациях, позволяющей, с одной стороны, применять чрезвычайные меры, объединять и дифференцировать административно-правовые средства, а с другой — создавать легитимные ограничения, гарантии и защиту конституционных прав и свобод личности.

Назначение административных режимов состоит в обеспечении безопасности от различного рода угроз и функционирования объектов, представляющих повышенную техногенную, экологическую и т.д. опасность (высокорисковых объектов), в определении порядка реализации прав и обязанностей, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные природоохранные, санитарные, дезактивационные, противопожарные и иные мероприятия, а также на территориях, являющихся специальными зонами государственно-правовой охраны; в обеспечении прав граждан и организаций в условиях экстремальных ситуаций, нормализации обстановки, восстановления правопорядка; в создании условий для нормального функционирования органов государственной власти и т.д.²

¹ См.: Дубовик О.Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 3.

² Институты административного права. М.: Институт государства и права РАН, 1999.

Таким образом, административные режимы, связанные с феноменом чрезвычайных ситуаций, могут быть определены как специфические институты административного права, базирующиеся на соответствующих положениях Конституции РФ, международных обязательствах страны, и устанавливающиеся в каждом отдельном случае в определенных законах, определяющих вид правового режима и его носитель (территория, зона), основания введения, субъект, осуществляющий режимное управление, режимные меры, правила режимной деятельности¹.

К признакам административных режимов чрезвычайной ситуации можно отнести:

- области их применения устанавливаются в сфере деятельности публичной администрации, принимающей меры по локализации чрезвычайной ситуации, способствующих проведению аварийно-спасательных и Других стабилизационных работ, а также формирующих систему мероприятий по смягчению последствий чрезвычайной ситуации;

- предписания, образующие режимные правила, состоят из запрещающих и обязывающих публично-правовых норм, ограничивающих общую правосубъектность физических и юридических лиц;

- при регулировании правоотношений, возникающих между населением и органами государственной и муниципальной власти по поводу соблюдения режимных правил, применяются, как правило, административно-правовые меры воздействия (гораздо реже гражданско-правовые и уголовно-правовые методы);

- возможность установления отдельных административных мер, в том числе носящих ограничивающий характер, которые могут быть использованы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, руководителями работ по ликвидации чрезвычайной ситуации (эвакуация граждан, остановка деятельности организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации; проведение аварийно-спасательных и других неотложных мероприятий; ограничение доступа людей в зону чрезвычайной ситуации; использование средств связи, транспорта и иного имущества организаций, находящихся в этой зоне; привлечение на добровольной основе населения к проведению аварийно-спасательных работ; усиление охраны общественного порядка в зоне чрезвычайной ситуации).

Особый режим позволяет комплексно применять указанные средства, направляет их на достижение единой цели, не дает им «затеряться» в массе обычных административных функций. Режим помогает обеспечить безопасность граждан, создать условия для нормальной деятель-

¹ См.: Жалинский А.Е. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы) М.: ИГП РАН. 1994.

ности организаций, сформировать организационно-правовой механизм, адекватный остроте чрезвычайной ситуации.

Введение режима чрезвычайной ситуации является, однако, наиболее репрезентативной и аксиоматической для исследования как самого института права, так и для характеристики механизма принятия решений в случае сужения (ограничения) конституционного поля.

В целом правовая наука должна выработать свой особый подход ко всей системе существования специальных режимов, их распространению и идентификации. Оценить их прежде всего с правоисполнительской «законности» и конституционности.

Провозглашая «демократию», «правовое государство» и республиканскую форму правления как основу конституционного строя, законодатель был обязан учитывать, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». С этой точки зрения множественность появления разнообразных «режимов» вряд ли соответствует укреплению законности и порядка в России.

С принятием Конституции 1993 г. и последующего внимания законодательства к проблемам демократических институтов появилась острейшая необходимость в правовом осмыслении самого института «ограничений», его законности, пределов полномочий органов власти и управления, гарантий соблюдения конституционных прав и свобод граждан.

Определить сущность и оптимальные параметры всех вышеперечисленных понятий — задача крайне сложная и имеющая принципиальное значение для законодательства. Слишком расширенное трактование «безопасности» с неизбежностью приводит к ограничениям в соседних областях. Например, если мы понимаем «безопасность» прежде всего как безопасность государственных институтов власти (как это было в недалеком прошлом), то вся система правового регулирования просто обязана подчинить идее сильного государства все формы ограничения или «регулирования» нежелательных тенденций, включающих демократические свободы граждан.

Сильное государство, в понимании власти, — это государственный аппарат, способный выполнять любые задачи, которые ставит ему высшая власть, прежде всего президент. Следовательно, безопасность государства — это безопасность власти, системы управления.

Наоборот, если во главу угла поставлена безопасность личности, гражданина, то соблюдение его прав и свобод будет являться неотъемлемой частью всей системы правового регулирования безопасности (будет относиться к жизненно важным интересам государства). Если в первом случае во имя государственных интересов ограничения личности и общества — нормальное и обязательное условие введения любого режима и прежде всего режима чрезвычайной ситуации, то во втором случае, наоборот, минимально должны быть затронуты конституционные права граждан, но серьезно пересмотрены права и обязанности государства.

Без надлежащей правовой основы нельзя выработать общеобразовательные правила, а значит, обеспечить соответствующее поведение населения и привлечение к ответственности за их нарушение. Объявление особого режима без четкого закрепления оснований, условий и официальной процедуры введения, при отсутствии исчерпывающего перечня возможных чрезвычайных мер, представляется неправомерным ограничением прав и свобод граждан¹.

Выделение и определение условий и факторов различных угроз приводит в зависимости от категории (степени) их проявления к ранжированию политических или «доктринальных» опасностей с последующим их закреплением в качестве нормативных, законодательных императивов.

На этом этапе формирования, по сути, правовых дефиниций важнейшим становится выражение мотивов и подходов государства к самой сути безопасности. В законодательстве даны определения природных и техногенных опасностей. Законодатель ввиду их значимости к высшему рангу «опасности» для государства, личности и общества объединил их в определенный архетип **«чрезвычайные ситуации»**.

Указом Президента РФ на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится чрезвычайное положение. К таким обстоятельствам законом отнесены: «б) чрезвычайные обстоятельства 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, повлекших (могущих 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 работ».

Эти обстоятельства почти полностью согласуются со ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который дублирует комментируемый закон в признаках обстоятельств, которые повлекли (могут повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения.

Реальное возникновение чрезвычайных обстоятельств еще не означает, что такое положение будет автоматически введено. Закон определяет дополнительные условия, при наличии которых этот режим объявляется:

- возникла такая чрезвычайная ситуация, которая реально угрожает безопасности многих граждан или конституционному строю;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Экспо, 2006. С. 267.

- ее устранение невозможно без применения чрезвычайных мер. В большинстве случаев возникновения чрезвычайной ситуации достаточно срочных, неотложных административных мер или менее жестких и ограничивающих правовых режимов. Если они не способны нормализовать обстановку, ставится вопрос о введении чрезвычайного положения.

Закон вводит новое понятие «масштабные аварийно-спасательные и другие неотложные работы». Это требует конкретизации вводимого понятия, так как существующая классификация конкретизации не дает.

Согласно Федеральному закону от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «аварийно-спасательные работы — это действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимального возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов. Аварийно-спасательные работы характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения». Пункт. 5 ст. 1 гласит: «Неотложные работы по ликвидации чрезвычайных ситуаций — это деятельность по всестороннему обеспечению аварийно-спасательных работ, оказанию населению, пострадавшему в чрезвычайных ситуациях, медицинской и других видов помощи, созданию условий, минимально необходимых для сохранения жизни и здоровья людей, поддержания их работоспособности». Статья 5 определяет виды аварийно-спасательных работ: «К аварийно-спасательным работам относятся поисково-спасательные, горно-спасательные, газоспасательные, противодымные работы, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и другие, перечень которых может быть дополнен решением Правительства Российской Федерации».

Протоколом Межведомственной комиссии по аттестации аварийно-спасательных формирований, спасателей и образовательных учреждений по их подготовке на территории Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 4 было утверждено Приложение № 5 к Квалификационным требованиям и методическим рекомендациям по проведению аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей.

Также актуальной задачей являются конкретизация и развитие правовых норм обеспечения особого режима работы организаций экономики в условиях чрезвычайного положения, так как существующая нормативная правовая база, ранее сформированная на основе положений Закона РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении», не в полной мере учитывает положения, предусмотренные новым Федеральным

конституционным законом «О чрезвычайном положении» в сфере экономического обеспечения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Эта ситуация характеризуется наличием обстоятельств, которые в совокупности будут длительное время влиять на развитие системы защиты от чрезвычайных ситуаций. Наиболее значимыми среди них являются:

- Наличие реального риска возникновения крупномасштабных аварий и катастроф.
- Низкая степень прогнозируемости крупномасштабных ЧС.
- Высокий размер потерь населения и ущерба от крупномасштабных чрезвычайных ситуаций.
- Повышенная сложность материального обеспечения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ в отличие от обеспечения обычной деятельности. Эта сложность порождается особыми требованиями к аварийно-спасательным средствам, их многообразию, количественному составу сил и организации управления ликвидацией ЧС. Например, ведение разведки и выполнение неотложных аварийно-спасательных работ в очагах поражения, где невозможно присутствие человека, требует создания специальных роботизированных и дистанционно управляемых машин.

При крупномасштабных чрезвычайных ситуациях в дополнение к штатным аварийно-спасательным формированиям привлекаются дополнительные силы и средства.

- Ограниченность сил постоянной готовности и средств защиты от чрезвычайных ситуаций. Они, как правило, при ликвидации чрезвычайных ситуаций распределяются по большому количеству объектов ведения работ: источники чрезвычайных ситуаций, люди и ценности, объекты природы, обеспечивающие экологические и другие обязательные условия биологического существования людей, наиболее ценные объекты экономики и важнейшие объекты оборонного комплекса. Задачи по воздействию и спасению на этих объектах различны.

- Негативное влияние на состояние экономики России.

Многие масштабные аварийно-спасательные и другие неотложные работы требуют огромных средств, которые в обычное время невозможно произвести, хранить и обновлять в качестве резерва для всех видов чрезвычайных ситуаций, в первую очередь — из-за ограниченности бюджетов практически всех стран, что не позволяет обеспечить такие мероприятия¹.

Указом Президента Российской Федерации о ведении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении». М.: МЧС России, 2002. С 28.

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, в также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товара, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона, в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в ст. 11 Закона, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и

форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных п. «ж» ст. 11 настоящего Федерального конституционного закона и п. «в» настоящей статьи, и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Анализ Конституции Российской Федерации и других нормативных актов позволяет выделить ряд положений, которые являются исходными при решении вопросов правового статуса населения в условиях чрезвычайного положения, экологических проблем территории:

- чрезвычайное положение по содержанию своему, как и иные чрезвычайные ситуации, объективно и представляет реальную угрозу безопасности населения, ее благополучию, подрывающую либо ограничивающую признание законом в качестве необходимых условий социальной жизни; при этом именно содержание угрозы, условия, при которых она может реализоваться либо уже реализуется, а не простое усмотрение власти определяет необходимость и содержание принимаемых мер:

- чрезвычайное положение по форме как особый правовой режим, осуществляемый в определенных пределах, должно основываться на конституционных нормах и международных обязательствах страны и устанавливаться в каждом отдельном случае в определенных законом рамках с учетом особенностей регулируемой ситуации, действительных интересов государства, общества, населения территории, отдельных граждан. Тем самым особый правовой режим чрезвычайного положения включает в себя общие и особенные предписания и может в принципе быть установлен с учетом законности и целесообразности;

- правовой режим (правопорядок) чрезвычайного положения противоречив по своей природе, поскольку направлен на достижение или восстановление нормальных, обычных условий жизнедеятельности в опреде-

ленных границах и одновременно связан с принятием экстраординарных мер, ограничивающих суверенитет личности и меняющих содержание социального управления; в связи с этим правовое регулирование чрезвычайного положения охватывает сложный комплекс регулирующих и охранительных мер, требует высоких затрат собственно в ресурсном и социально-психологическом плане¹.

Введение и осуществление чрезвычайного положения во многом связано с проблемой ответственности, которая может порождаться действиями, вызвавшими необходимость в особом режиме, либо превышением власти в этой ситуации, либо халатностью и некомпетентностью власти; субъектами правового поведения в условиях чрезвычайного положения являются различные органы власти, хозяйственные структуры, граждане, население в целом.

На наш взгляд, законодательство о чрезвычайных ситуациях и режиме чрезвычайных положений должно строиться на следующих принципах:

- повышенной ответственности лиц, принимающих решения, за конечные результаты;
- консолидированного права, т.е. правовые институты в своей совокупности не могут быть отменены все одновременно. Если вводится комендантский час, то должны быть образованы компенсационные механизмы;
- соотносимости затрат, риска и результата, куда должны быть включены не только макроэкономические показатели территории и сумма ущерба, но и расчеты социальных индикаторов, таких, как стабильность, законность, доверие, понимание и поддержка, готовность к ограничениям и восприимчивость к оценке ситуации;
- стратегического паритета. Решение хотя и острых, но локальных задач ликвидации любой ситуации не может превалировать над будущим. Приоритет стратегического плана над локальным может проявляться по-разному, но право принятия решений должно быть ограничено жесткими рамками процедуры. Можно ликвидировать чрезвычайную ситуацию и путем создания на другом объекте новой чрезвычайной ситуации. Поскольку подобные «героические поступки» могут быть следствием паники, безответственности, неумения руководить или политическими мотивами, следует в законе прописать **ограничения использования ресурсов** для локализации чрезвычайной ситуации.

Изменения должно быть «чрезвычайными», чтобы потребовались дополнительные полномочия субъектам управления и ограничение прав физических и юридических лиц. Речь идет об особых условиях деятельности или об особом правовом режиме деятельности. Кодекс Российской

¹ Конституция Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА академика РАН О.Е. Кутафина. Агентство (ЗАО) Библиотека РГ. 2003-2004. С. 206.

Федерации об административных правонарушениях определяет, что за нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа) или режима в ходе проведения контртеррористической операции предусмотрен административный арест сроком до 30 суток (ст. 20.5). В обычных условиях срок административного ареста устанавливается до 15 суток (ст. 3.9).

Событие, дающее основания установить режим особого положения, характеризуется реальной угрозой жизнедеятельности населения, невозможностью органов государственной власти нормально выполнять свои функции.

Статус чрезвычайного положения предусматривает ограничение на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств. В законе не дается исчерпывающего перечня режимных мер особого положения, лишь определено, что чрезвычайное положение означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Здесь же перечислены следующие меры: установление ограничений на свободу передвижения по территории, усиление охраны общественного порядка, ограничение движения транспортных средств, приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химические и биологически опасные вещества, закрытие промышленных предприятий, установление особого режима их деятельности, ограничение предпринимательства; временное отселение граждан с территорий, на которых невозможно дальнейшее проживание; мобилизация трудоспособного населения и материально-технических ресурсов предприятий и организаций; особый порядок распределения продуктов питания и предметов первой необходимости; установление карантина и др.

В какой-то мере чрезвычайная ситуация может быть рассмотрена в качестве административного режима.

Закон о чрезвычайных ситуациях о порядке установления административного режима ничего не говорит. Можно только отметить, что для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций требуется особый порядок управления. Установление режима чрезвычайной ситуации как специального режима сопровождается усиленной охраной общественного порядка и жизненно важных объектов, других специальных мероприятий.

В Законе от 22 ноября 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя» не дается определения и порядка

введения административного режима. Руководителю работ по ликвидации чрезвычайной ситуации дано право принимать единоличные решения.

Многие авторы вносят обоснованные предложения о принятии специального закона о режиме чрезвычайной ситуации, природного или социального бедствия¹. По мнению специалистов, закон поможет объединить все правовые режимы в единый перечень, а также предусмотреть основания для его введения.

Ряд авторов выделяет несколько групп особого правового режима. К первой относятся нормы, регулирующие: 1) порядок проведения отдельных подготовительных мероприятий, направленных на предупреждение возникновения условий особого правового режима жизнедеятельности; 2) поведение граждан и должностных лиц в условиях особого правового режима; 3) порядок применения юридических средств, с помощью которых обеспечивается должное поведение граждан и должностных лиц в условиях особого правового режима. К другой группе относятся правовые нормы, регулирующие: 1) организацию и деятельность органов общей компетенции в условиях особого правового режима; 2) организацию и деятельность органов отраслевой компетенции; 3) компетенцию специальных органов в условиях особого правового режима. Эти нормы содержатся в положениях об органах².

Всю совокупность мер они разделяют на две группы:

1) меры, связанные с возложением на физических и юридических лиц дополнительных обязанностей в целях скорейшей локализации и ликвидации последствий эпидемии, эпизоотии и стихийных бедствий и оказания содействия государственным органам (установление карантина; привлечение к трудовой и транспортной обязанностям; проведение реквизиции имущества; расселение граждан, пострадавших от стихийных бедствий, и др.);

2) меры, определяющие повышенную ответственность в условиях особого правового режима.

Итак, при крупных стихийных бедствиях применяются особые меры охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; данные меры являются временными и действуют только на срок особого правового режима; они влекут дополнительные ограничения отдельных прав граждан.

Существуют различные взгляды о сущности юридических фактов. Главным признаком юридического факта является признак безуслов-

¹ См.: Мартышов Ю.Н., Майдыков А.Ф. Проблемы научного управления органами внутренних дел в особых условиях // Труды Академии МВД СССР. М., 1990. С. 67.

² См.: Указ Президента РФ от 02.08.1999 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 1999. № 32. Ст. 4042.

ленности данного явления человеческой деятельностью. Юридические факты — это явления, наступающие независимо от человеческой деятельности, но в то же время связанные с нею¹. Особые условия — это правообразующие (правоизменяющие, прекращающие) факты, с которыми нормы права связывают возникновение (изменение, прекращение) особых правоотношений; они представляют собой реально существовавшее или существующее в данный момент явление действительности, связывают юридические последствия в данном конкретном случае. Особые условия как события приобретают юридическое значение не сами по себе, а потому, что могут влиять на волевое поведение людей, на характер общественных отношений.

Правоотношения, возникающие в результате чрезвычайных ситуаций, характеризуются должным поведением правообязанного:

1) издание уполномоченными исполнительными органами нормативных правовых актов, направленных на организацию борьбы с чрезвычайными обстоятельствами, одновременно обеспечивая пострадавшим гражданам необходимые условия для жизни (питание, медицинскую помощь и т.д.);

2) воздержание от совершения определенных действий (соблюдение карантинного режима, правил при эвакуации населения и т.п.).

Следует отметить, что «особые» права и обязанности субъектов правоотношений носят временный характер. При этом несоблюдение установленных дополнительных обязанностей влечет применение особых мер административного принуждения.

Тем самым «особые» юридические отношения — это последствия чрезвычайных ситуаций; их обязательным субъектом являются уполномоченные исполнительные органы; права и обязанности субъектов правоотношений регулируются нормативными правовыми актами, действующими только в период возникновения чрезвычайной ситуации.

С нашей точки зрения, следует согласиться с теми, кто ратует за необходимость принятия специального закона о порядке и условиях ввода режима чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера. Этот режим должен отличаться от режима чрезвычайного положения. Право установления режима должны иметь федеральные органы и органы субъектов Федерации при этом он не предусматривает ограничение конституционных прав граждан, социально-политической активности. В качестве органов, осуществляющих руководство деятельностью по обеспечению режима чрезвычайной ситуации, выступают глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации, главные управления и управления по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий субъектов

¹ См.: Корнеев А.П. Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 34.

Российской Федерации, комиссии по чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления¹.

3.3. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗОН ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ И ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ

Правовое регулирование кризисного состояния окружающей среды в зонах чрезвычайной ситуации и зонах экологического бедствия является одним из важнейших институтов экологического права. По мнению С.А. Богомолова, данный институт можно считать одним из важнейших инструментов организационного механизма охраны окружающей среды².

Экологически опасные ситуации существуют на некоей ограниченной территории и именно территориальная локализация позволяет в теоретическом плане говорить о феномене экологически неблагоприятных территорий³. Вместе с тем действующее законодательство о чрезвычайных ситуациях и об охране окружающей среды в качестве интегрирующей дефиниции употребляет термин «зоны», что позволяет в научной литературе употреблять термины: зоны экологического неблагополучия⁴ или кризисные зоны⁵. Границы пострадавшей территории не всегда совпадают с административно-территориальным делением, и, более того, зона чрезвычайной ситуации не всегда совпадает с границами экологически неблагополучной территории, поскольку реальные экологические последствия могут быть выявлены значительно позже, чем объявлен режим чрезвычайной ситуации и установлена зона чрезвычайной ситуации.

Вместе с тем необходимо оздоровление окружающей среды на пострадавших территориях, нейтрализация неблагоприятного воздействия на нее, которое может оставаться длящимся. В ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций регулируется федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Эксмо, 2006.

² См.: Экологическое право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Высшее образование, 2006. С. 209.

³ См., например: Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юристъ, 2005. С. 571.

⁴ Следует отметить, что под зонами экологического неблагополучия обычно понимаются зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации (см.: Горбачев А.Н. Соотношение зон экологического неблагополучия и зон чрезвычайных ситуаций с неблагоприятными экологическими последствиями. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. Т. 1. М., 2004 С. 346-348.

⁵ См., например Горбачев А.Н. Концептуальные основы правового регулирования процесса оздоровления экологически неблагополучных территорий. Экологическое право России Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск Т. 2. М., 2004. С. 28-29.

ми законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Закон не упоминает в качестве самостоятельного вида зонирования¹ экологически неблагоприятных территорий ранее существовавшую в Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» зону чрезвычайной экологической ситуации. Однако в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» обстоятельством введения чрезвычайного положения являются: чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, **чрезвычайные экологические ситуации**, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, иных бедствий, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения, требующее проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Таким образом законодательство более высокого уровня закрепляет возможность установления не только зон чрезвычайной ситуации, но и также зон чрезвычайной экологических ситуаций.

В связи с указанным выше, С.А. Боголюбов приходит к следующим выводам:

Во-первых, если чрезвычайные экологические ситуации законодательно отграничены, то на них не полностью распространяет свое действие законодательство о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. В случае возникновения чрезвычайной ситуации трудно будет определить ее масштаб и орган государственной власти, орган местного самоуправления, ответственные за ликвидацию ее последствий. В законодательстве существуют подобные классификации относительно отдельных видов воздействия на окружающую среду. Так, например, как ситуации природного и техногенного характера классифицируются разливы нефти и нефтепродуктов (п. 3 Основных требований к разработке планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, утвержденных Постановлением Правительства от 21 июля 2000 г. № 613). В случае возникновения чрезвычайной экологической ситуации законодательство о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера по мотивам целесообразности подлежит применению по аналогии.

Во-вторых, так как Закон об охране окружающей среды не содержит термина «чрезвычайная экологическая ситуация», то логично

¹ Под зонированием в данном случае понимается выявление критических, неблагоприятных, ограниченно благоприятных для хозяйственного освоения и использования, воздействия на здоровье населения участков территории с точки зрения состояния окружающей среды и возможностей природопользования.

предположить, что временный порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, утвержденный приказом МПР России, не подлежит применению. Однако он является действующим в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», имеющим большую юридическую силу, чем Федеральный закон¹.

Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» объектом федерального уровня являются материалы комплексного экологического обследования участков территории, обосновывающие придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Необходимо также отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации также устанавливает возможность существования как зон чрезвычайной ситуации, так и зон чрезвычайной экологической ситуации. Так, Закон Курской области «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 25 июня 1999 г. № 15-ЗКО (в ред. от 27 февраля 2006 г. № 4-ЗКО) дает понятие чрезвычайной ситуации как обстановки на определенной территории, сложившейся в результате аварии, катастрофы, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, характеризующейся наличием опасных факторов, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В соответствии со ст. 1 данного закона чрезвычайные ситуации различаются:

- по характеру источника: техногенные, природные, биолого-социальные;
- по масштабам: глобальные или национальные, региональные, местные и локальные или частные.

Чрезвычайные ситуации природного характера: землетрясения; наводнения; стихийные бедствия, связанные с сильными ветрами и осадками; лесные и торфяные пожары; опасные экзогенные и геологические процессы (оползни, обвалы); затопления, подтопления, повышение уровня грунтовых вод.

Чрезвычайные ситуации техногенного характера: аварии на нефтегазопроводах; аварии на потенциально опасных объектах; аварии на железнодорожном, автомобильном, воздушном транспорте; аварии на АЭС.

¹ См.: Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова М.: Высшее образование, 2006. С. 212.

Необходимо отметить, что перечисленные чрезвычайные ситуации техногенного характера, безусловно, могут иметь экологические последствия, в том числе и серьезные, например, в результате аварии на АЭС.

Данным законом названы три вида зонирования территории:

- зона вероятной чрезвычайной ситуации: территория или акватория, на которой существует либо не исключена опасность возникновения чрезвычайной ситуации;
- зона бедствия: часть зоны чрезвычайной ситуации, требующая дополнительной и немедленной предоставляемой помощи и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайной ситуации;
- зона чрезвычайной ситуации: территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Границы зон чрезвычайной ситуации определяются назначенными руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти области и органами местного самоуправления, на территории которых сложилась чрезвычайная ситуация.

В другом базовом для Курской области законе «Об экологической безопасности области» от 5 июля 1997 г. № 16-ЗКО (в ред. от 18 июня 2004 г. № 28-ЗКО) дается понятие чрезвычайной экологической ситуации как ситуации, характеризующейся экологической опасностью, уровень которой требует в целях защиты жизни и здоровья населения, окружающей природной среды обязательного применения экстренных мер. При этом под экологически опасной ситуацией понимается ситуация, характеризующаяся наличием или возможностью разрушения, негативного изменения состояния окружающей природной среды под влиянием антропогенных и природных воздействий, в том числе обусловленных бедствиями и катастрофами, включая стихийные, и в связи с этим угрожающие жизненно важным интересам личности и общества.

Таким образом, основополагающую роль в экологическом праве имеет проблема не только классификации экологически неблагополучных территорий, но и их соотношение. В частности, до сих пор не дано однозначного ответа на вопрос о соотношении зон чрезвычайной ситуации или зон экологического неблагополучия с зонами чрезвычайных ситуаций, вызвавших неблагоприятные экологические последствия. Безусловно, характеристики этих двух видов зон во многом схожи. С одной стороны, формально состояние экологического неблагополучия также может быть отнесено к чрезвычайным ситуациям в том смысле, что выйти из него без принятия мер чрезвычайного характера невозможно. В зонах обоих видов требуется введение административно-правовых ограничений на реализацию отдельных прав и свобод и возложение дополнительных обязанностей. Это относится к сфере природопользования, но возможно и в других сферах — в зависимости от конкретной ситуации.

С другой стороны, в содержательном плане важнейшим признаком обоих видов зон является наличие отрицательных изменений в окружающей природной среде. Можно сказать, что они схожи по имеющемуся в наличии результату, если не принимать во внимание процесс, к этому результату приведший. Вместе с тем именно различие в ходе процесса формирования относится к числу принципиальных. Чрезвычайная ситуация возникает в результате аварии или катастрофы, т.е. негативного воздействия, достаточно краткосрочного по времени, по крупномасштабному по объему. А появление зоны экологического неблагополучия (экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации — по действующему законодательству) является следствием воздействия, с одной стороны, значительно меньшего по объему, с другой — гораздо более длительного. Более того, в подавляющем большинстве случаев это воздействие продолжает оставаться длящимся.

Другое, не менее принципиальное различие состоит в том, что для ликвидации чрезвычайной ситуации предпринимаются экстренные меры, а для ликвидации зоны экологического неблагополучия проведения только первоочередных мер недостаточно. Необходима коренная перестройка хозяйственной деятельности, по сути, создание новой хозяйственно-экономической модели с целью, во-первых, прекращения неблагоприятного воздействия на окружающую среду, во-вторых, обеспечения условий для реализации прав проживающего в зоне населения и, в-третьих, постепенного оздоровления окружающей среды. То есть для ликвидации зоны экологического неблагополучия нужны сроки, сопоставимые со сроками ее возникновения.

Наконец, в чрезвычайных ситуациях налицо дисбаланс «экономических» и «административных» приемов управления в сторону последних. А в условиях зоны экологического неблагополучия расширение сферы применения в ней неэкономических форм воздействия отнюдь не означает их преобладания над экономическими. Скорее наоборот, поскольку оздоровление такой зоны — это оздоровление в первую очередь ее экономики.

Таким образом, отождествление зон чрезвычайной экологической ситуации (как вида зон экологического неблагополучия) и зон чрезвычайной ситуации с неблагоприятными экологическими последствиями не имеет под собой достаточных оснований в силу существования вышеуказанных принципиальных различий. Тем более, что еще в разработанных и утвержденных Госкомэкологии РФ в 1992 г. «Критериях оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия» прямо указывается, что в качестве таких зон рассматриваются зоны экологического неблагополучия, возникшие в результате длительного антропогенного воздействия, а не стихийного бедствия или аварийной ситуации.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным отказаться от термина «чрезвычайная ситуация» применительно к территориям с неблагоприятной экологической обстановкой, определив их как зоны экологического неблагополучия, а зоны чрезвычайной экологической ситуации — как зоны экологического кризиса. Это позволит четко разграничить зоны экологического неблагополучия и зоны чрезвычайных ситуаций с неблагоприятными экологическими последствиями.

Вместе с тем надо отметить, что они могут быть связаны друг с другом этимологически. Зачастую экстренные меры по ликвидации чрезвычайной ситуации не снижают негативного воздействия на окружающую среду до приемлемого уровня, и причиной формирования зоны экологического неблагополучия становится воздействие неустраненных последствий данной чрезвычайной ситуации. Оно приобретает длительный характер, т.е. может быть нейтрализовано только в длительный срок. Поэтому представляется заслуживающей внимания точка зрения Т.Г. Калининченко, согласно которой в состав государственных комиссий по расследованию аварий нужно включать представителей природоохранных органов, которые должны определять, необходимо ли проведение экологической экспертизы территории, подверженной аварии. То есть сразу после окончания мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации с неблагоприятными экологическими последствиями, не снизивших степень негативного воздействия до приемлемого уровня, необходимо проведение оценки экологической обстановки территории на предмет соответствия ее признакам зоны экологического неблагополучия. А для придания пострадавшей территории соответствующего статуса следует признать достаточным установление факта наличия в окружающей среде отрицательных изменений определенной степени — не дожидаясь вызванного ими ухудшения состояния здоровья населения¹.

Остановимся более подробно на характеристике правового статуса и правового режима зоны чрезвычайной ситуации.

Следует подчеркнуть, что в законодательстве под чрезвычайными ситуациями понимаются не только экологические, но и иные ситуации, связанные с различными техногенными авариями, катастрофами стихийными бедствиями.

Согласно п. 2.1. ГОСТ Р22.0.02.94 «Термины и определения основных понятий» зона чрезвычайной ситуации — это «...территория или акватория, на которой в результате возникновения источника чрезвычайной ситуации или распространения его последствий из других районов возникла чрезвычайная ситуация».

Зоны чрезвычайной ситуации подразделяются на зоны заражения, затопления, пожаров, загрязнения (п. 5.2.1. ГОСТ Р22.0.10-96 «Правила нанесения на карты обстановки о чрезвычайных ситуациях»).

¹ См.: Горбачев А.Н. Указ. соч. С. 48.

Статья 5 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает общий подход к определению границ зон чрезвычайных ситуаций. Так, границы зон чрезвычайной ситуации определяются назначенными в соответствии с законодательством Российской Федерации руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленных Правительством РФ, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территории которых сложилась чрезвычайная ситуация.

Уже в тексте ст. 5 Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» заложена неточность. Сама статья называется «Определение границ зон чрезвычайных ситуаций», т.е. определение границ конкретной территории; а в самом тексте статьи говорится о границах чрезвычайной ситуации — т.е. «обстановки на определенной территории». Законодатель уходит от определения границ конкретной территории и использует более размытый термин — обстановка.

Кроме того, границы зон чрезвычайных ситуаций определяются на основе классификации зон чрезвычайных ситуаций, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1094, и подразделяются на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные. Причем каждый класс чрезвычайной ситуации привязан к конкретной территории и к границам зон поражающих факторов. Так, локальная чрезвычайная ситуация не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения; местная — не выходит за пределы населенного пункта, города, района; территориальная — не выходит за пределы субъекта РФ; региональная — охватывает территорию двух субъектов РФ, федеральная — выходит за пределы более чем двух субъектов РФ; трансграничная — поражающие факторы которой выходят за пределы РФ либо чрезвычайная ситуация произошла за рубежом и затрагивает территорию РФ.

Поражающий фактор источника техногенной чрезвычайной ситуации — составляющая опасного происшествия, характеризующаяся физическими, химическими и биологическими действиями либо проявлениями, которые определяются или выражаются соответствующими параметрами.

Поражающее воздействие источника техногенной чрезвычайной ситуации — негативное влияние одного или совокупности поражающих факторов источника техногенной чрезвычайной ситуации на жизнь и здоровье людей, на сельскохозяйственных животных и растения, объекты народного хозяйства и окружающую природную среду.

В настоящее время необходимый федеральный закон о зонах экологического бедствия не принят. Однако в Государственной Думе уже в

течение 5 лет находится проект данного закона, разработанный депутатами Государственной Думы под руководством председателя комитета по экологии В.А. Грачева. В проекте Закона под **зоной экологического бедствия** понимается территория, которая характеризуется высоким уровнем загрязнения окружающей среды, ростом заболеваемости и (или) смертности населения, деградацией и разрушением естественных экологических систем, обусловленным длительным негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду территории зоны экологического бедствия.

Критериями территории для отнесения ее к зоне экологического бедствия являются показатели состояния окружающей среды и здоровья населения, которые являются основанием для придания отдельным территориям Российской Федерации статуса зон экологического бедствия.

Критерии экологического бедствия разрабатываются и устанавливаются в целях принятия обоснованного решения о придании территории статуса зоны экологического бедствия.

Критерии экологического бедствия включают критерии оценки среды обитания, состояния здоровья населения и изменения природной среды и разрабатываются в соответствии с требованиями законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства в области охраны окружающей среды.

Разработка критериев экологического бедствия осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Критерии экологического бедствия, а также порядок их разработки и утверждения, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Деятельность по выводу территории из состояния экологического бедствия основывается на принципах:

- 1) приоритета охраны здоровья человека и обеспечения приемлемого качества окружающей среды;
- 2) обязательности проведения научно обоснованной оценки состояния окружающей среды, здоровья населения и оценки воздействия на окружающую среду, включая использование методологии оценки риска для здоровья населения и экологического риска;
- 3) соблюдения комплексного подхода при разработке и реализации мероприятий по улучшению экологической обстановки в зонах экологического бедствия;
- 4) обеспечения систематического снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом вклада отдельных объектов в создание риска для здоровья населения;
- 5) использования наилучших существующих технологий и технических решений, показатели которых соответствуют требованиям техни-

ческих регламентов, в целях уменьшения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

6) учета природных особенностей и социально-экономических факторов при разработке и осуществлении мероприятий по выводу территории из состояния экологического бедствия;

7) взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного экологического контроля и государственного санитарно-эпидемиологического надзора в зонах экологического бедствия;

8) обязательности осуществления мониторинга окружающей среды и состояния здоровья населения по показателям, разработанным в соответствии с критериями выявления зон экологического бедствия;

9) обязательности своевременного и полного финансирования мероприятий по выводу территорий из состояния экологического бедствия в соответствии с федеральной целевой программой;

10) гласности принимаемых решений о зонах экологического бедствия;

11) обеспечения доступа граждан и общественных организаций к информации о зонах экологического бедствия;

12) наличия ответственности для лиц, виновных в несоблюдении требований законодательства о зонах экологического бедствия.

Границы зоны экологического бедствия определяются следующим образом. Границы зоны экологического бедствия могут проходить по границам наименьших административно-территориальных образований, показатели состояния окружающей среды и здоровья населения которых соответствуют критериям экологического бедствия. Зона экологического бедствия может включать территорию как одного, так и нескольких административно-территориальных образований, имеющих общую границу и расположенных в пределах одного или нескольких субъектов Российской Федерации. Границы зоны экологического бедствия утверждаются Правительством Российской Федерации одновременно с принятием решения об объявлении территории зоной экологического бедствия.

Вывод территории из состояния экологического бедствия осуществляется посредством реализации мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой по выводу территории из состояния экологического бедствия.

Основными задачами реализации мероприятий Программы являются следующие:

- уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду путем снижения негативного антропогенного воздействия на нее до допустимого;

- улучшение состояния окружающей среды до приемлемого качества;

- охрана и улучшение здоровья населения, в первую очередь здоровья детей.

Правовой режим зон экологического бедствия предусматривает систему запретов и ограничений. Основанием для ограничения, приостановления или запрещения хозяйственной и иной деятельности является систематическое нарушение настоящего федерального закона, законодательства в области охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства об охране здоровья, подтвержденное результатами государственного экологического контроля и санитарно-эпидемиологического надзора. На территории зоны экологического бедствия может осуществляться строительство новых объектов, деятельность которых должна обеспечивать снижение загрязнения окружающей среды, а также объектов, обеспечивающих социальные потребности населения, проживающего на территории зоны и не увеличивающих негативное воздействие на окружающую среду. На территориях зон экологического бедствия на период реализации Программы в организациях, участвующих в реализации программных мероприятий, проводится обязательный экологический аудит за счет средств этих организаций. В результате проведенного аудита аудитор предоставляет руководству организации рекомендации по снижению негативного воздействия ее деятельности на окружающую среду. Для территории зон экологического бедствия при завершении мероприятий по выводу территорий из состояния экологического бедствия за счет средств Программы проводится оценка экологического риска и риска для здоровья населения.

На территории зон экологического бедствия реализуется комплекс мероприятий, направленных на снижение воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды на здоровье населения за счет средств, предусмотренных в Программе, в том числе:

1. Организация специального медицинского наблюдения, лечения и оздоровления населения.

2. Организация снабжения населения качественной питьевой водой.

3. Решение социальных проблем территории (обеспечение занятости населения, обеспечения жильем и другие мероприятия).

4. Проведение мероприятий, направленных на профилактику и коррекцию здоровья населения, отнесенных к группе риска (обеспечение качественными продуктами питания, пищевыми добавками, витаминами, специальными препаратами, организация оздоровительных мероприятий для детского населения и др.).

5. Осуществление мероприятий, направленных на снижение загрязнения сельскохозяйственной продукции местного производства.

6. Организация вынужденного переселения населения из зон экологического бедствия при наличии решения федерального специально уполномоченного органа исполнительной власти в области охраны здоровья населения, принимаемого по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управ-

ление в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основанием для снятия статуса зоны экологического бедствия с территории является достижение приемлемого качества окружающей среды и улучшение здоровья населения, а также снижение рисков для здоровья до приемлемого риска за счет выполнения мероприятий Программы по выводу территории из состояния экологического бедствия. Инициатор направляет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) орган местного самоуправления аргументированные предложения о снятии с территории статуса зоны экологического бедствия. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации с участием федерального органа исполнительной власти уполномоченного в области охраны окружающей среды и органа местного самоуправления подготавливают материалы, подтверждающие выполнение Программы. Материалы, подтверждающие выполнение Программы, должны содержать оценку состояния окружающей среды и здоровья населения, а также рисков для здоровья населения, выполненных с учетом данных государственного экологического и социально-гигиенического мониторингов. Решение о снятии с территории статуса зоны экологического бедствия принимается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации на основании материалов, подтверждающих выполнение Программы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изменения, происходящие в мире, настолько интенсивны, значительны и глобальны, что мы с трудом успеваем осознать их, определить источник, причинно-следственные связи, последствия. Отношения, которые формируются на фоне столь быстрой динамики развития, не всегда положительны. Экологические проблемы, являясь часть глобальных проблем, требуют адекватных новых правоотношений. Право участвует в формировании основ тех отношений, которые могут как ускорить, так и замедлить проявление негативных тенденций экономических, управленческих и политических решений. Вызовы времени проявляются не только со стороны технологии как таковой, но и со стороны «экологизации» права, его «социализации». Неверная трактовка «экологической компоненты» чревата непредсказуемыми последствиями. Юристы понимают, что если не выявить общих закономерностей, тенденций, механизмов влияния права на разработку стандартов безопасности устойчивого развития, безопасности жизнедеятельности, не устранить последствий возросших рисков природного и техногенного характера, то неминуемо возникновение еще более опасных «чрезвычайных ситуаций».

Никто не может быть уверен в том, что многочисленные локальные ситуации в виде аварий, взрывов, катастроф, эпидемий, эпизоотий не превратятся в начало региональных и глобальных катастроф. Мы до сих пор не знаем своих «пределов роста». А следовательно, у законодателя уже нет времени и права на ошибку в определении приоритетов законотворческой работы. Нам еще раз хотелось напомнить: «право чрезвычайных ситуаций» — это право на выживание. Исследуя весьма обширный массив законодательства о чрезвычайных ситуациях, не перестаем поражаться стремлению государственных органов буквально закрыть глаза, забыть, отложить на «потом» решение проблем превенции права чрезвычайных ситуаций. «Ликвидация последствий» — вот правовая основа деятельности государства.

Исследуя причины и источники чрезвычайных ситуаций, можно сразу же отметить их первопричину — антропогенную деятельность. Во многом изменение основ политики «предупреждения» чрезвычайных ситуаций даст уверенность в «безопасности» и «устойчивости» развития. Поэтому первая задача — раскрыть наличие, характер, суть источников и причин чрезвычайных ситуаций, дать правовую характеристику многим привычным понятиям, таким, как авария, стихийное бедствие, катастрофа. Заимствование терминологии чуть ли не военного времени весьма симптоматично, перенос этой терминологии в правовые понятия еще предстоит осмыслить, образование нового языка, новых лингвистических и смысловых характеристик, таких, как «безопасность», «чрезвычайное положение» «чрезвычайная ситуация», «режим опасности», «зона бедствия», «экологическая безопасность»,

«риск», «чрезвычайная технологическая ситуация», составляет самостоятельную проблему и одну из главных и сложных тем данной работы. Пока только рождается понимание правовой характеристики, четкой, однозначной и правильно интерпретируемой.

Говоря о «безопасности», мы подразумеваем самые разные категории — от «национальной» до «экологической» безопасности. Конечно, все это деление предельно условно. Главным критерием «безопасности» может выступать и человек, и природа, и территория, и экосистема, и глобальное равновесие и многое иное. Индикаторов опасности/безопасности много, и все они требуют своей оценки, ранжирования, своей «ниши» и правового закрепления уже как нормы права. В любом случае без норм права, закона, правовой системы нельзя говорить о достижении каких-либо стандартов безопасности. Закрепленная в норме права дефиниция, лингвистическая единица становится законом.

Исследование роли закона и права, его генезиса, влияние на широкий круг отношений, складывающихся в новой сфере правоотношений, охватывающих природопользование как экономическую категорию, экологию как обязательный и важнейший компонент качества жизни, территорию как таксометрическую единицу среды обитания, общество, традиционные (старые) и новые отрасли законодательства, возможно только на фоне уже накопленного опыта и имеющейся нормативной базы.

Формализация процесса появления новых отраслей, институтов права, ветвей законодательства является процессом объективным и закономерным. Наша задача состоит в том, чтобы правильно его понять, объяснить и сформулировать. Убедительным доказательством рождения новой отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях служит все настойчивее проявляющаяся тенденция объединения многих отраслей права в единый, по сути, блок законов по единому предмету регулирования — безопасности развития. Рождающийся новый институт права, условно названный «экологической безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций», призван ускорить процесс систематизации и кодификации законодательства.

Но спор о появлении новых отраслей законодательства или институтов права не должен заслонить более существенную проблему — предупреждение чрезвычайных ситуаций сейчас и здесь. Угроза наступления энергетического, экологического, технологического коллапса столь велика, что нам приходится заботиться о мерах по защите от чрезвычайных ситуаций, не до конца сформировав многие теоретические проблемы и представления в области экологического права. В этом смысле рассмотрение накопленного опыта практического решения проблем с самых различных точек зрения и различными органами, эффективности управления в области экологической безопасности, защиты от чрезвычайных ситуаций является залогом быстреего решения самых насущных проблем — выживания населения и природы.

Россия (к сожалению) имеет огромный опыт предотвращения и еще больший опыт ликвидации чрезвычайных ситуаций. Созданная за последнее десятилетие государственная система предотвращения и ликвидации по-своему уникальна. Многие управленческие (организационные, правовые, финансовые) находки стали «заслугой» природоохранных ведомств, МЧС, Ростехнадзора, Минприроды, субъектов Федерации, муниципальных образований. Весьма обширен и разнообразен нормативный материал, накопленный в регионах и отраслях. Все это и многое другое было проанализировано за время написания работы, что позволило сгруппировать разрозненные нормативные акты и выявить общие тенденции, характерные для «права чрезвычайных ситуаций».

Выявленные тенденции и проанализированный нормативный материал позволил сделать несколько выводов:

- происходит одновременная «специализация» нормативных актов и «консолидация» права;

- то же самое происходит в формировании структуры и полномочий исполнительных органов государственного управления;

- все большее значение приобретает региональная и местная специфика, отраженная в законах субъектов Федерации и актах региональных органов управления;

- происходит постепенный переход от «элементного» управления при помощи устранения одной причины и последствий чрезвычайной ситуации к осознанию комплексности проблем, необходимости перехода на методологию «управления риском» как интегральной по отношению к территориям;

- показателем эффективности действий органов государственного управления все чаще выступает не «ликвидация» последствий чрезвычайной ситуации, а ее предотвращение;

- тем не менее существующая система органов, так же как и существующая идеология государственного управления, будет неэффективна до тех пор, пока с «ликвидации последствий» не перейдет на «предупреждение», т.е. на стратегическое управление устойчивым развитием;

- трудности становления (образования) более эффективной системы управления заключены не только в построении или функциональных особенностях государственного управления, но и в существующей пропасти между государственным и общественным взглядом, отражающимся в целях, задачах, показателях, организации управления на всех уровнях.

Мы уверены, что исследование проблем правового (законодательного) и организационного плана в области экологической безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций имеет принципиально выраженную практическую ценность. Наиболее ценные предложения и выводы данной работы — это те, которые смогут при правильном их применении сохранить хотя бы одну жизнь, хотя бы одну территорию, экосистему, будущее.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Методологические основы правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях

- 1.1. Понятийный аппарат обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях 3
- 1.2. Значение права в обеспечении безопасности при чрезвычайных ситуациях 25
- 1.3. Правовое регулирование безопасности при чрезвычайных ситуациях как комплексный институт конституционного, административного, экологического и других отраслей права 40

Глава 2. Современное состояние и тенденции развития законодательства о чрезвычайных ситуациях

- 2.1. Конституционные основы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях 47
- 2.2. Общая характеристика современного законодательства в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях 57
- 2.3. Роль и место доктрины в формировании законодательства о чрезвычайных ситуациях 78
- 2.4. Предпосылки формирования комплексной отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях 93
- 2.5. Зарубежный опыт правового регулирования обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях 101

Глава 3. Правовой режим экологически неблагополучных территорий

3.1. Понятие и виды экологически неблагоприятных территорий	112
3.2. Понятие и специфика правового режима экологически неблагополучных территорий.....	135
3.3. Правовой статус зон чрезвычайной ситуации и зон экологического бедствия	153
Заключение.....	164

Научное издание

Жаворонкова Наталья Григорьевна

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Компьютерная верстка *Е.Ю. Дьячиной*
Редактор *Г.Н. Барышева*

ИД «Юриспруденция»
111024, Москва, ул. Авиамоторная, 50
www.jurisizdat.ru, e-mail: jurisizdat@yandex.ru
Тел. (495) 673-1291, 778-9764
Формат 60x90/16. Гарнитура *JournalC*.
Печать офсетная. Бумага газетная
Тираж 2000 экз. Печ. л. 10,5. Заказ
Отпечатано в ОАО «Антей-21»