

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЯХ**

Т. А. Азизов

Самаркандский государственный институт иностранных языков

Поступила в редакцию 8 октября 2016 г.

Аннотация: рассматриваются некоторые общие проблемы совершенствования полномочий органов государственной власти и управления общей компетенции при чрезвычайных экологических ситуациях в свете современной юриспруденции. В частности, государственные органы должны гарантировать права человека и защиту основ его универсального развития.

Ключевые слова: защита населения от чрезвычайных ситуаций, охрана окружающей среды, чрезвычайная экологическая ситуация, техногенная авария, природная катастрофа.

Abstract: the articles deals with the condition and problems of improving the power of public authorities and management of general competence in environmental emergencies in the field of modern jurisprudence. Public authorities should guarantee the human rights, and protection is regarded as the basis of universal development of population.

Key words: protection of the population from emergencies, environmental protection, environmental emergency, technological accidents, natural disaster.

Исследование роли и значения органов государственной власти и управленческих структур в регулировании отношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций, а также рассмотрение вопроса совершенствования их деятельности относятся к наиболее актуальным проблемам современной юридической науки. Об этом убедительно свидетельствует подробная разработка данной проблематики правоведами Российской Федерации, Узбекистана и других государств – членов СНГ¹.

Правоотношения, возникающие при чрезвычайных экологических ситуациях и их ликвидации, представляют собой такие специфические правовые отношения, структуру которых необходимо целенаправленно и системно совершенствовать.

Государственное управление деятельностью, осуществляемой в связи с чрезвычайными экологическими ситуациями, можно охарактеризовать

¹ См.: *Гущин В. В.* Чрезвычайное положение : административно-правовой аспект. М., 1996 ; *Жаворонкова Н. Г.* Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007 ; *Нугьманов Е. Е.* Организационно-правовые формы управления и механизм природопользования и охраны окружающей природной среды // *Гармонизация и развитие экологического законодательства России и Казахстана : сб. статей.* Астана ; М., 2013. С. 301–310.

как: а) управление предупредительными работами; б) ликвидация последствий чрезвычайных экологических ситуаций и в) управление соблюдением правового режима в пределах зоны бедствия. Так, Н. Г. Жаворонкова указывает на наличие «стадии предупреждения чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий», при которой необходимо создание оптимального правового механизма регулирования экологических проблем². Самостоятельность процессов предупреждения чрезвычайной ситуации по сравнению с процессами, возникающими в связи с чрезвычайными обстоятельствами, объясняется также принципом предосторожности, о специфической роли и значении которого высказывалась Е. А. Белокрылова³.

Управление деятельностью по предупреждению чрезвычайных экологических ситуаций охватывает осуществление мониторинга, прогнозирование, лицензирование (решение разрешительных процедур), экспертизу, государственный контроль и надзор за деятельностью объектов повышенной опасности (техногенных и природных).

Содержание и сущность государственного управления, осуществляемого до возникновения чрезвычайных экологических ситуаций в целях предупреждения возможных отрицательных последствий от деятельности экологически опасных техногенных и природных источников, в целом не отличается от обычного «экологического управления», если не учитывать специфику управления экологически опасными источниками природного характера.

Вопросы государственного управления мероприятиями по стабилизации чрезвычайной экологической ситуации (техногенного и природного характера) с момента ее возникновения и объявления зоны особого правового режима и в целях ликвидации разрушительных последствий представляют правовую проблему особой значимости. Здесь управление как однажды разработанный механизм достижения определенных целей и выполнения конкретных задач не укладывается в заранее установленные административно-юридические рамки. Каждая вновь возникшая чрезвычайная экологическая ситуация несет в себе специфические черты. Именно «чрезвычайность» объекта управления создает нестандартные правовые отношения, которые в свою очередь принуждают управленческие субъекты нередко принимать даже нестандартные решения.

По мнению Н. Г. Жаворонковой, специфичность управленческих отношений, помимо всего прочего, определяется рамками взаимодействия людей в пределах фактора чрезвычайности. В случае чрезвычайных ситуаций система функционирует в экстраординарном режиме. Это предполагает усиление значения субъективного фактора, реализуемого посредством административно-властных предписаний и действий. Они

² См.: Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 8.

³ См.: Белокрылова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности : учебник. Ростов н/Д., 2014. С. 9.

ориентируются на предупреждение дестабилизации системы и восстановления ее нормального функционирования⁴.

Большинство нестандартных управленческих решений по поводу возникающих чрезвычайных экологических ситуаций можно назвать (исходя из регулируемых специфичных и непредвиденных правовых отношений) «чрезвычайными». При этом следует уточнить один существенный момент относительно полномочия управленческих органов по поводу регулирования вопросов, связанных с возникновением чрезвычайных экологических ситуаций. В принципе такие полномочия должны определяться нормативными правовыми актами. Например, законы, которые определяют полномочия центральных органов исполнительной власти, должны предусматривать и «чрезвычайные» компетенции в случаях возникновения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем М. В. Вологина отмечает, что «правовой режим чрезвычайного положения заключается в расширении круга обязанностей и пределов компетенции существующих органов государственной власти и управления по охране общественного порядка и нормализации обстановки либо возложении этих обязанностей и предоставленных прав на специально создаваемые для этого органы...»⁵. Если согласиться с таким мнением, то расширение «круга обязанностей и пределов компетенции органов...» может привести к вседозволенности и самодеятельности соответствующих органов. Поэтому, по нашему мнению, «чрезвычайные полномочия» соответствующих органов по управлению чрезвычайной ситуацией должны определяться законодательством.

Однако в настоящее время законодательства Российской Федерации и Узбекистана содержат лишь упоминания общего характера относительно компетенции органов государственной власти и управления в отношении чрезвычайных ситуаций. Так, согласно ст. 7 Закона Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 754-ХП «Об охране природы»⁶ к совместной компетенции Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан в области регулирования правоотношений по охране природы относится объявление территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации, экологического бедствия и экологической катастрофы, установление правового режима этих зон и статуса пострадавших без конкретизации необходимых действий и меры ответственности государственных структур. В ст. 9 данного закона, которая устанавливает компетенции Кабинета министров Республики Узбекистан в области охраны природы, говорится о разработке мер по предотвращению экологических кризисных ситуаций, стихийных бедствий и катастроф, а так-

⁴ См.: Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 25.

⁵ Вологина М. В. Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации // Вестник Калининградского юрид. ин-та МВД России. 2010. № 1. С. 144.

⁶ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 1. Ст. 38.

же о реализации мер по ликвидации последствий стихийных бедствий и крупных аварий, без уточнения полномочий властных и управленческих структур.

В отличие от М. В. Володиной Н. Г. Жаворонкова предлагает совершенно другой вариант управления деятельностью в области чрезвычайных ситуаций. По ее мнению, в этой сфере должны быть задействованы следующие органы управления:

1. Президент РФ определяет основные направления единой государственной политики в области ГОЧС, утверждая соответствующие законы.

2. Правительство РФ руководит организацией и ведением работ в области ГОЧС.

3. МЧС РФ реализует государственную политику в области ГОЧС, выполняет надзорные и контрольные функции, возглавляет систему органов повседневного управления.

4. Органы исполнительной власти, руководители объектов экономики организуют и осуществляют мероприятия по ГОЧС.

Подобная схема реализуется и в юриспруденции, где «к органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использования и охраны окружающей среды, относятся: Федеральное Собрание РФ; Президент России; Правительство России; администрации субъектов, а также органы местной администрации»⁷.

Следует сказать, что включение в систему органов государственного управления Федерального Собрания РФ основывается на положении главы II «Основы управления в области охраны окружающей среды» Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁸. Мы согласны с мнением М. М. Бринчук, что отнесение представительных органов к органам государственного управления общей компетенции все же считается спорным⁹.

Иная позиция у С. А. Боголюбова, который к органам общей компетенции относит Президента РФ, Правительство РФ и правительства (администрации) субъектов РФ. По его мнению, именно органы законодательной (представительной) власти участвуют в государственном управлении путем законодательного регулирования. Особенно это характерно для некоторых субъектов РФ, где правительства (администрации) подотчетны представительным органам и контролируются ими.

Федеральное Собрание РФ является высшим представительным органом РФ и возглавляет систему законодательной власти России и, как известно, состоит из двух палат – Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ, которые принимают непосредственное участие в осуществлении государственного управления в сфере охраны окружающей среды, рассматривая и одобряя проекты федеральных законов в данной сфере¹⁰.

⁷ Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М., 1998. С. 226.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ См.: Бринчук М. М. Указ. соч.

¹⁰ См.: Экологическое право : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд. М., 2011. С. 123–124.

По данному вопросу Закон Республики Узбекистан «Об охране природы» содержит совершенно другой подход. Здесь глава 11 называется «Полномочия органов государственной власти и управления в области регулирования правоотношений по охране природы». Из этого следует, что представительные органы власти называются «органами государственной власти» и не характеризуются через понятие «управление», а рассматриваются отдельно, т.е. как самостоятельная ветвь власти.

Исходя из вышесказанного, следует определить взаимосвязь между представительными органами государственной власти и понятием «чрезвычайные ситуации». Представляется также необходимым уточнить, как специальное законодательство определяет деятельность представительных органов власти в случаях «чрезвычайных ситуаций».

Из содержания российского закона об охране окружающей среды сложно определить характер функций представительного органа РФ в случае чрезвычайных ситуаций, поскольку данный закон не дает конкретных полномочий этому органу. К тому же ст. 5 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды» перечисляет полномочия не только высших представительных и исполнительных органов, но и некоторых специальных министерств и ведомств, в компетенцию которых входит «организация и проведение государственной экологической экспертизы или предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды». В ст. 5 указанного закона определены некоторые полномочия органов государственной власти относительно вопросов чрезвычайных ситуаций. Так, в п. 4 и 5 ч. 1 данной статьи закреплены такие полномочия, как:

- «объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия».

Вместе с тем не представляется возможным полностью предположить, что ФС РФ занимается вопросами «координации и реализации мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия», которые далеки от полномочий представительных органов.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что в Законе РФ «Об охране окружающей среды» за органами государственной власти не закреплены конкретные полномочия в случае чрезвычайных ситуаций, что является серьезным недостатком закона.

Что касается специального законодательства Республики Узбекистан относительно установления полномочий представительных органов в сфере чрезвычайных ситуаций, то здесь имеется более конкретизированный подход. Так, в ст. 7 закона об охране природы определены исключительные компетенции органов представительной власти, которые в случае чрезвычайных ситуаций имеют полномочия по «объявлению территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации, экологического

бедствия и экологической катастрофы, установлению правового режима этих зон и статуса пострадавших».

К органам, уполномоченным в области управления, контроля и надзора за чрезвычайными экологическими ситуациями в Российской Федерации, отнесены: МЧС, геофизическая служба Российской академии наук, сейсмическая служба Минобороны России, служба мониторинга геологической среды МПР России, службы сейсмических и геодинамических охранных сетей наблюдений Росатома России, службы геодинамических наблюдений Минпромэнерго России, службы инженерно-сейсмометрических наблюдений Росстроя России, службы контроля деформации земной поверхности Роскартографии, Росгидромет, МПР России. По нашему мнению, для обеспечения экологической безопасности и осуществления функций органов внутренних дел в данном направлении должны быть также созданы специальные службы экологической полиции. В ее обязанности должно входить: обеспечение населения экологической безопасностью; предупреждение и устранение экологических преступлений и охрана общественного порядка; поддержка органов прокуратуры в расследовании экологических преступлений; привлечение к административной ответственности лиц, нарушивших экологическое законодательство; осуществление экологической профилактики и эколого-правового воспитания.

Наличие специальных пунктов экологической полиции сможет обеспечить определение скрытого правонарушения, будет способствовать предупреждению экологических преступлений, а также предоставит такие возможности, как: принятие и исполнение экологического законодательства и, в случае необходимости, быстрое принятие необходимых мер; усиление сотрудничества между органами экологической безопасности и органами охраны природы; повышение качества обеспечения экологической безопасности с помощью ответственных и опытных кадров-специалистов.

Всё это будет способствовать реализации профилактических мероприятий по экологической безопасности, направленных на следующие положительные результаты:

- определение опасных источников правонарушения, их устранение или же сокращение их числа;
- усиление надзора за общественной деятельностью по защите природной среды;
- обеспечение правовых действий охраны природы и экологических норм;
- повышение социальной активности населения в действиях и мероприятиях по охране окружающей среды.

Совершенствование органов государственной власти в целях правовой защиты территорий и граждан при чрезвычайных экологических ситуациях вызвано глубокими преобразованиями и социально-экономическими реформами как в России, так и в Узбекистане. Этот процесс сопровождается тяжелыми экономическими и экологическими послед-

ствиями в результате имеющих место промышленных, транспортных и энергетических аварий, которые могут привести к необратимым отрицательным изменениям природной среды на обширных территориях.

Государственные органы должны гарантировать человеку право на жизнь и защиту основ его универсального развития. Для этого важно закрепить эти права надлежащим образом в нормах права. Вместе с тем право на благоприятную окружающую среду как одно из основных неотъемлемых прав человека не может быть сполна реализовано ввиду всё усложняющихся экологических и экономических условий жизни современного общества.

Итак, система государственного управления при чрезвычайных экологических ситуациях должна ориентироваться на поддержание благоприятной для человека окружающей среды. Именно с этой целью необходимо определять ее состояние по установленным в законодательстве критериям, стандартам и нормативам, которые касаются чистоты среды (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощаемости), устойчивости и видового биологического разнообразия.

Самаркандский государственный институт иностранных языков

Азизов Т. А., юрист-консульт, аспирант кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

E-mail: azizovt@rambler.ru

Тел.: 0 (595) 509-05-09

Samarkand State Institute of Foreign Languages

Azizov T. A., Lawyer, Post-graduate Student of the Law Environmental Protection Department Faculty of Law St. Petersburg State University

E-mail: azizovt@rambler.ru

Tel.: 0 (595) 509-05-09