

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЗАЩИТЫ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**В. И. Евтушенко**

*Белгородский  
государственный  
университет  
e-mail: 77712@live.ru*

В статье проведен сравнительный анализ федерального и регионального законодательства (на примере Белгородской области), посвященного правовому регулированию экологических прав человека, экологической безопасности и защиты лиц, пострадавших при чрезвычайных ситуациях экологического характера, и сделан вывод о том, что законодательство Белгородской области является достаточно разработанным и довольно полным. Оно разработано и принято в соответствии с федеральным законодательством в данной области, детализирует его и ему не противоречит. Ряд нормативных актов, посвященных данной проблеме, являются новацией регионального законодательства.

Ключевые слова: окружающая среда, экологическая безопасность, чрезвычайная ситуация экологического характера, эвакуационные мероприятия.

---

Полномочиями в области правового регулирования экологических прав граждан, экологической безопасности, защиты лиц, пострадавших при чрезвычайных ситуациях экологического характера, обладают, наряду с федеральным центром, региональные власти. Статья 72 Конституции Российской Федерации определяет круг вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в котором, в том числе, находятся:

- природопользование;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- особо охраняемые природные территории;
- охрана памятников истории и культуры<sup>1</sup>.

Помимо 72 статьи Конституции Российской Федерации, полномочия субъектов федерации в области экологических правоотношений закрепляются в нормах федеральных законов. Так, статья 6 Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

К ним, в частности, относятся:

- осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;
- установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;
- обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;
- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
- ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, государственный экологический контроль которых осуществляется субъектом Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Основной Закон Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.



– участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

– право организации на проведение экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории<sup>2</sup>.

Также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливаются статьей 11 Федерального закона Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>3</sup>, ст. 6 Федерального закона Российской Федерации «О радиационной безопасности населения»<sup>4</sup>, ст. 6 Федерального закона Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>5</sup> и т. д.

К компетенции региональных властей в области экологии относятся полномочия:

– устанавливать ответственность за правонарушения в экологической сфере;

– возможность устанавливать свои особо охраняемые территории на уровне региона;

– возможность социальной помощи лицам, пострадавшим от катастроф;

– защита традиционной среды обитания;

– составление региональной «Красной книги»;

– установление методик расчета и тарифов для определения размера вреда, причиненного окружающей среде нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;

– осуществление мер по борьбе с техногенными катастрофами и другими экологическими бедствиями и т. д.

При этом законодательство субъектов федерации, принимаемое по предметам совместного ведения, должно соответствовать федеральному законодательству и не противоречить ему.

«Следует отметить, что основные задачи законодательного регулирования в сфере совместного ведения на уровне субъектов Российской Федерации в целом сводятся к конкретизации норм федерального законодательства в соответствии с условиями местной специфики, созданию механизма реализации общих положений федерального законодательства и повышению, исходя из возможностей субъекта Российской Федерации, уровня гарантий обеспечения и защиты прав человека и гражданина, минимальный уровень которых установлен федеральным законодательством»<sup>6</sup>.

На региональном уровне получают свою конкретизацию и развитие применительно к данной территории и к местным условиям как природного, так и социального характера, местным обычаям, многие правовые нормы, заложенные на федеральном уровне.

Так, более чем в половине субъектов Российской Федерации приняты свои, региональные, законы о защите окружающей среды, коррелирующие нормы Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» с особенностями региона.

Такие законы приняты, например, в Московской области<sup>7</sup>, в Свердловской области<sup>8</sup>, на Алтае<sup>9</sup> и т. д.

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 14.03.2009 г. №32-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №2. Ст. 133.

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. ред. Федерального закона Российской Федерации от 07.05.2009 г. №84-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>4</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 09 января 1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (в ред. ред. Федерального закона Российской Федерации от 23.07.2008 г. №160-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

<sup>5</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2008 г. №309-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>6</sup> Чертков А.Н. Федеральное законодательство в сфере совместного ведения российской Федерации и ее субъектов: проблема соотношения и гармонизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 9.

<sup>7</sup> Закон Московской области от 22 декабря 2006 г. №240/2006-03 «Об охране окружающей среды в Московской области» (в ред. Законов МО от 12.12.2008 г. №200/2008-03) // Ежедневные новости. Подмосковье. 28.12.2006. №243.



Таким образом, конституционные экологические права граждан получают свое закрепление и развитие в специальном экологическом законодательстве как на федеральном, так и региональном уровне.

В рамках проводимого в данной монографии рассмотрения регионального экологического законодательства основной акцент делался на анализе нормативных актов, принятых в Белгородской области.

В настоящее время Белгородская область – один из самых динамично развивающихся регионов Российской Федерации. Экономический потенциал области огромен, социальная ситуация стабильна, и делается все, чтобы использовать уникальные возможности для создания комфортной, уютной и благоприятной среды обитания людей.

За последнее десятилетие на Белгородской земле обозначилась устойчивая тенденция приоритетности решения социально-экологических проблем, сохранения природных ресурсов, охраны окружающей среды и улучшения среды обитания. Намечились серьезные сдвиги в снижении объемов сбросов загрязненных сточных вод, сокращении удельных выбросов предприятий на единицу произведенной продукции. Значительно возросли требования к контролю за соблюдением предприятиями экологических норм.

Радиационная обстановка на территории Белгородской области не меняется в течение нескольких лет. По-прежнему наибольший вклад в дозу облучения населения области внесли природные источники ионизирующего излучения (80,9 процента) и медицинские рентгенодиагностические процедуры (19 процентов). На долю всех остальных источников, в том числе последствий аварии на ЧАЭС, приходится менее 0,1 процента годовой дозы.

В целях реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности в 2006 году контролирующими службами на территории области пресечено 20915 экологических правонарушений, по которым оформлено 7920 протоколов. К нарушителям экологического правопорядка применены меры административного воздействия в виде административных штрафов и исков, общая сумма которых составила 19674 тыс. руб., из которых взыскано 13000 тыс. руб.

По итогам конкурса Национальной Экологической Премии «ЭкоМир» 2004-2007 года Белгородская область неоднократно признавалась одним из самых экологически благополучных регионов Российской Федерации<sup>8</sup>.

Проводимая в области политика по поддержанию региона в экологически стабильном хорошем состоянии подкрепляется нормативными актами, принятыми в сфере защиты экологических прав человека и экологической безопасности.

Тем не менее, как показывает надзорная и судебная практика, нарушения требований Конституции Российской Федерации и основанных на ее положениях федеральных законов приобрели распространенный характер. Только по итогам 2001 г. прокурорами в органах представительной власти субъектов федерации выявлено 5421 нарушение закона и 1856 незаконных правовых актов, а в органах исполнительной власти – 12 019 нарушений и 2408 незаконных правовых актов<sup>9</sup>. В 2008 г. по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования в соответствии с федеральным законодательством приведено более 2 тыс. региональных нормативных правовых актов. В тоже время прокурорами субъектов федерации направлено свыше 4 тыс. заключений по законопроектам и нормативным правовым актам исполнительных органов государственной власти субъектов

<sup>8</sup> Закон Свердловской области от 20 марта 2006 г. №12-03 «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области» (в ред. Обл. закона 19.12.2008 г. №133-03) // Сборник законодательства Свердловской области. 2006. №3 (2006). Ст. 266.

<sup>9</sup> Закон Алтайского края от 01 февраля 2007 г. №3-ЗС «Об охране окружающей среды в Алтайском крае» (в ред. Закона Алтайского края от 11.09.2008 г. №70-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. №130, ч. 1. С. 10.

<sup>10</sup> Данные по Белгородской области взяты из областной программы финансирования природоохранных мероприятий на 2008 – 2011 годы, утвержденной Постановлением правительства Белгородской области от 3 сентября 2007 г. № 198-пп (в ред. Постановления Правительства Белгородской области от 25.08.2008 г. №201-пп) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2007. №113.

<sup>11</sup> Соколова И. Оценка соответствия региональных правовых актов Конституции РФ. // Законность. 2002. № 8. с.32



Российской Федерации с замечаниями и предложениями об устранении несоответствий федеральному законодательству, из них 96 % – приняты к исполнению<sup>12</sup>.

Еще одна проблема, зачастую встречающаяся в нормативных правовых актах субъектов федерации – это дублирование правовых норм. «Накопление дублирующих норм неоправданно увеличивает объем правовой информации, мешает уяснению иерархии нормативных требований, в конечном счете, ведет к инфляции самого права».<sup>13</sup>

Рассмотрим с этих позиций законодательство Белгородской области в сфере экологических отношений.

В Белгородской области принято 315 актов, касающихся вопросов экологии. Основное большинство из них устанавливает особенности природопользования отдельными объектами, находящимися на территории Белгородской области и имеют подзаконный характер (Постановления Губернатора Белгородской области, Постановления правительства Белгородской области, Решения Белгородской областной Думы). Законов же, имеющих отраслевое значение и непосредственно касающийся прав человека в сфере экологии, принято только два.

Это закон Белгородской области «Об участии населения в охране общественного порядка и в охране окружающей среды на территории Белгородской области»<sup>14</sup> и закон Белгородской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>15</sup>.

Закон Белгородской области «Об участии населения в охране общественного порядка и в охране окружающей среды на территории Белгородской области» является региональной новацией законодательства. На федеральном уровне подобных нормативных актов не существует. В законе предусмотрена возможность создания общественных формирований граждан по охране окружающей среды.

Ст. 1 Закона устанавливает возможность организации общественных формирований граждан по охране окружающей среды, т. е. образование организаций граждан по месту их жительства (работы, учебы) на части территории муниципального образования; территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями; микрорайонов; кварталов; улиц; дворов и других территориях для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах содействия органам государственной власти и органам местного самоуправления в охране окружающей среды.

Руководящими и координирующими органами выступают советы общественного формирования граждан по охране окружающей среды, которые создаются решением органов местного самоуправления в Белгородской области по инициативе общественных формирований граждан по охране окружающей среды для координации деятельности и оказания методической помощи общественным формированиям граждан по охране окружающей среды.

В частности, в городе Белгороде такой совет создан и действует.

Статья 7 рассматриваемого закона устанавливает виды общественных формирований:

- а) общественные комиссии по охране окружающей среды;
- б) дружины по охране окружающей среды;
- в) группы содействия государственным экологическим инспекторам Белгородской области.

<sup>12</sup> Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации <<http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-26>>

<sup>13</sup> Рахманина Т.Н. Студенкина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации: Типология актов и законодательные программы // Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник. / Под ред. Ю.А.Тихомирова. – Воронеж, 1996. С. 42-43.

<sup>14</sup> Закон Белгородской области от 19.01.2000 г. № 87 «Об участии населения в охране общественного порядка и в охране окружающей среды на территории Белгородской области» (в ред. от 04.06.2009 г. № 281) // Сборник законов, принятых Белгородской областной Думой в 1999 году, том 5. 2000.

<sup>15</sup> Закон Белгородской области от 23.09.1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 16.11.2007 г. № 166) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области, № 10. 1998.



Статья 10 закона закрепляет основные направления деятельности общественного формирования. К ним относятся:

а) содействие органам государственной власти Белгородской области и местного самоуправления, предприятиям, учреждениям и организациям в решении вопросов в области охраны окружающей среды;

б) разработка, пропаганда и реализация в установленном порядке программ в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

в) проведение воспитательной и профилактической работы с гражданами в области охраны окружающей среды;

г) обеспечение охраны окружающей среды непосредственно или совместно с государственной экологической инспекцией Белгородской области в сфере охраны окружающей среды на предприятиях, в учреждениях, организациях, на улицах, в жилых микрорайонах, общежитиях, на транспорте, в местах массового отдыха и других общественных местах.

В настоящее время во исполнение данного закона в области созданы дружины по охране окружающей среды, в которые, как правило, входят студенты ВУЗов. Дружины занимаются высадкой зеленых насаждений и очисткой территорий от мусора. Таким образом, данный закон можно признать реально действующим.

Второй закон Белгородской области в сфере экологических прав человека «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» состоит из 10 статей и конкретизирует положения Федерального закона Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Так, в нем круг полномочий, закрепленных за органами государственной власти субъекта Российской Федерации распределен между органами власти Белгородской области, в частности, между губернатором Белгородской области, Белгородской областной Думой и правительством области.

Так, согласно ст. ст. 3, 4, 5 указанного закона, губернатор Белгородской области вносит на рассмотрение Белгородской областной Думы законопроекты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и принимает решение о введении на территории области чрезвычайной ситуации при возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Белгородская областная Дума принимает в соответствии с федеральными законами законы Белгородской области в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и утверждает размер финансирования деятельности и мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в составе областного бюджета.

Все остальные полномочия, закрепленные в федеральном законе, осуществляет правительство Белгородской области.

Статья 7 областного закона посвящена обучению населения области защите от чрезвычайных ситуаций. В ней предусмотрено, что подготовка руководителей и других работников органов государственной власти области, органов местного самоуправления осуществляется в учебных заведениях при органах, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и в образовательных учреждениях, имеющих соответствующую лицензию.

Аналогичные региональные акты приняты и во многих других субъектах Российской Федерации:

- в Приморском крае<sup>16</sup>,
- в Московской области<sup>17</sup>,

<sup>16</sup> Закон Приморского края от 02 декабря 1999 г. №74-КЗ «О защите населения и территории Приморского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. Законов Приморского края от 10.04.2009 г. №403-КЗ) // Ведомости Думы Приморского края. 1999. №50.

<sup>17</sup> Закон Московской области от 04 мая 2005 г. №110/2005-03 «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. Законов МО от 27.12.2008 г. №237/2008-03) // Ежедневные новости. Подмосковье. 14.05.2005. №87.





– в Свердловской области<sup>18</sup> и т. д.

Если сравнивать данные нормативные акты, то Закон Белгородской области отличается:

– большая компактность (Закон Белгородской области содержит всего 10 статей, в отличие, скажем, от Закона Свердловской области, насчитывающем 24 статьи, или Закона Приморского края – 23 статьи);

– отсутствие прямого копирования норм Федерального закона Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Этим грешат многие подобные региональные законы, в том числе Закон Свердловской области и Закон Приморского края;

– наличие отдельной статьи, регулирующей, учитывая приграничное положение региона, международное сотрудничество Белгородской области в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Также особенностью Закона Белгородской области является наличие в тексте закона большого количества отсылочных норм, предусматривающих принятие подзаконных нормативных актов.

Так, для организации обучения населения действиям при чрезвычайных ситуациях были приняты Постановление Губернатора Белгородской области «Об организации обучения населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2006–2010 гг. в Белгородской области»<sup>19</sup> и Постановление Правительства Белгородской области «О подготовке населения и аварийно-спасательных формирований области к действиям по обеспечению защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>20</sup>.

Согласно данным нормативным актам, обязательной подготовке в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах подлежат как руководители организаций, так и их работники, неработающее население, лица, обучающиеся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования.

Все жители Белгородской области подлежат обязательному обучению способам действий по защите от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Обучение организуется на предприятиях, в учреждениях (в том числе образовательных) и организациях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также по месту жительства.

При возникновении чрезвычайных ситуаций экологического характера в области действует система оповещения населения. Порядок функционирования системы оповещения установлен Постановлением Правительства Белгородской области «Об утверждении положения о порядке оповещения и информирования населения области в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 г. №221-03 «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области» (в ред. Обл. закона от 20.02.2009 г. №7-03) // Собрание законодательства Свердловской области. 2005. №12-1. Ст. 2159.

<sup>19</sup> Постановление Губернатора Белгородской области от 22 февраля 2006 г. № 21 «Об организации обучения населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2006 – 2010 гг. в Белгородской области» (в ред. Постановления Губернатора Белгородской области от 22.06.2009 г. № 56) // Консультант-Плюс.

<sup>20</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 9 июня 2006 г. № 123-пп «О подготовке населения и аварийно-спасательных формирований области к действиям по обеспечению защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

<sup>21</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 26 января 2007 г. № 11-пп «Об утверждении положения о порядке оповещения и информирования населения области в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени» (в ред. постановления Правительства Белгородской области от 24.12.2007 N 286-пп).



В соответствии с указанным положением, речевая информация передается населению при возникновении чрезвычайных ситуаций с перерывом программ вещания длительностью не более 5 минут.

Передача речевой информации должна осуществляться, как правило, профессиональными дикторами из студии вещания. В исключительных, не терпящих отлагательства случаях допускается передача кратких нестандартных речевых сообщений способом прямой передачи или в магнитной записи непосредственно с рабочих мест оперативных дежурных управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Белгородской области.

Указанное постановление фактически дублирует нормы приказа МЧС России, Мининформсвязи России и Минкультуры России «Об утверждении Положения о системах оповещения населения»<sup>22</sup>, что делает его принятие нецелесообразным.

В то же время, следует заметить, что отсутствуют какие-либо нормативные акты, касающиеся постоянного информирования населения об экологической обстановке на территории области, как, например, о том:

- какие районы области более благоприятны в экологическом плане, какие – менее;
- где превышаются нормативы выбросов вредных веществ;
- какие принимаются меры для их ликвидации.

Вся эта информация не утверждена законодательно. Представляется необходимым принять нормативный акт, в котором предусматривались бы обязанности органов государственной власти информировать население об экологической обстановке в области в штатном порядке, не реже чем раз в 2 недели, используя средства массовой информации, в то же время оповещая население о произошедших нарушениях экологического законодательства и об их возможных последствиях, таким образом экологическая информация в области должна быть общедоступной и открытой.

Постановление Правительства Белгородской области «Об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»<sup>23</sup> определяет порядок организации и функционирования областной территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – РСЧС (далее – областная подсистема).

Областная подсистема, состоящая из функциональных и районных звеньев, действует на региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Постоянно действующими органами управления областной подсистемы являются:

на региональном уровне – территориальный орган Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, МЧС России;

на муниципальном уровне – органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

на объектовом уровне – структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

Информационное обеспечение в областной подсистеме осуществляется с использованием автоматизированной информационно-управляющей системы.

Рассматриваемым постановлением утверждается Перечень создаваемых органами исполнительной власти области функциональных подсистем областной территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В перечне подробно указаны все органы Белгородской области, которые занимаются предупреждением чрезвычайных экологических ситуаций и установлением функций, которые они осуществляют:

– Управление здравоохранения Белгородской области занимается организацией службы медицины катастроф, создает резервы медицинских ресурсов;

<sup>22</sup> Совместный приказ МЧС России, Мининформсвязи России и Минкультуры России от 25 июля 2006 года N 422/90/376 «Об утверждении Положения о системах оповещения населения». // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 38.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 27 октября 2005 г. № 208-пп «Об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2006. № 78.



– Департамент здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области занимается социальной защитой населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций;

– Отдел водных ресурсов по Белгородской области занимается противопожарными мероприятиями и безопасностью гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Росводресурсов;

– Департамент агропромышленного комплекса Белгородской области осуществляет защиту сельскохозяйственных животных, защиту сельскохозяйственных растений, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) агропромышленного комплекса;

– Департамент строительства, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства Белгородской области осуществляет функции защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Госстроя России;

– Департамент экономического развития Белгородской области занимается предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности, газовой промышленности, энергетики, а также создает государственный материальный резерв.

Постановление правительства Белгородской области «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории области в мирное время»<sup>24</sup> определяет задачи, порядок планирования, организации и сроки проведения эвакуационных мероприятий на территории области при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время. Это постановление детально регулирует проведение эвакуационных мероприятий в случае наступления чрезвычайных ситуаций. Оно является новацией регионального законодательства, поскольку на федеральном уровне нет актов, которые подробно регулировали бы отношения в этой сфере.

Постановлением предусматриваются следующие варианты эвакуации населения: упреждающая и экстренная.

Упреждающая эвакуация проводится при получении достоверных данных о возможности возникновения чрезвычайной ситуации на потенциально опасных объектах или стихийного бедствия на период от нескольких часов до нескольких суток.

Экстренная эвакуация проводится при возникновении чрезвычайной ситуации или при малом времени упреждения и в условиях воздействия на людей поражающих факторов источника ЧС.

В зависимости от масштабов чрезвычайной ситуации и численности выводимого из зоны чрезвычайной ситуации населения выделяются следующие варианты эвакуации:

– локальная, которая проводится в том случае, если зона возможного воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации ограничена пределами отдельного района;

– местная эвакуация проводится в том случае, если в зону чрезвычайной ситуации попадают отдельные районы;

– региональная эвакуация осуществляется при условии распространения воздействия поражающих факторов на значительные площади, охватывающие территории одного или нескольких регионов с высокой плотностью населения, включающие крупные города.

В зависимости от масштабов распространения и характера опасности, охвата эвакуационными мероприятиями населения, оказавшегося в зоне чрезвычайной ситуации, выделяют варианты эвакуации:

– общая эвакуация;

– частичная эвакуация.

Общая эвакуация осуществляется при эвакуации всех категорий населения из зоны чрезвычайной ситуации. Частичная эвакуация проводится при необходимости вывода

<sup>24</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 6 сентября 2006 г. № 187-пп «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории области в мирное время» // Консультант-Плюс.





из зоны чрезвычайной ситуации нетрудоспособного населения, детей дошкольного возраста, учащихся школ, лицеев и профессионально-технических училищ.

Общее руководство эвакуацией населения осуществляется руководителями гражданской обороны области, городов и районов через комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности территориальных, ведомственных, объектовых органов управления.

Планы эвакуации населения при угрозе и возникновении чрезвычайной ситуации входят в состав планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время области, городского округа, муниципальных районов. В плане указывается:

- порядок оповещения населения о начале эвакуации;
- численность и состав населения, подлежащего эвакуации;
- районы размещения эвакуированного населения;
- маршруты вывода (вывоза) населения;
- пункты посадки населения на транспорт, пункты высадки в безопасных районах;
- организация защиты населения в местах сбора и на маршрутах эвакуации;
- порядок размещения эвакуантов в безопасных районах и его первоочередное жизнеобеспечение;
- санитарно-противоэпидемические и лечебно-эвакуационные мероприятия;
- порядок управления эвакуацией населения;
- организация информации и инструктирование населения в ходе эвакуации.

К плану эвакуации прилагаются приложения:

- расчет населения, подлежащего эвакуации;
- потребность и возможности транспорта (железнодорожного, автомобильного), его распределение по эвакуационным направлениям и маршрутам для вывоза населения;
- карта размещения эвакуантов в безопасных районах.

На население, подлежащее эвакуации, по месту жительства, на предприятиях, в учреждениях и организациях составляются эвакуационные списки. Не занятые в производстве (не работающие) члены семей рабочих и служащих включаются в списки по месту работы главы семьи.

Особенности проведения эвакуации определяются в зависимости от вида чрезвычайной ситуации (радиационное загрязнение или химическое заражение, катастрофическое затопление и подтопление местности, наводнение, обильные паводки, сильный и ураганный ветер, оползни, обвалы), пространственно-временными характеристиками воздействия поражающих факторов вида чрезвычайной ситуации, численностью населения, попавшего в зону возможного заражения, затопления, временем и срочностью проведения эвакуационных мероприятий.

С целью создания необходимых условий для организованного проведения эвакуации планируются и предусматриваются мероприятия по следующим видам обеспечения: транспортному, медицинскому, охране общественного порядка и безопасности дорожного движения, инженерному, материально-техническому, связи и оповещения, разведки.

Воздушная разведка ведется экипажами самолетов, вертолетов гражданской авиации, заключается в определении в короткие сроки границ очагов поражения, характера разрушений и пожаров, состояния мостов, дорог, переправ объектов экономики, инженерных сооружений.

Наземная разведка ведется разведывательными формированиями и подразделениями, учреждениями сети наблюдения и лабораторного контроля, постами радиационной и химической разведки в целях получения более полных и достоверных данных о границах зон ЧС, уровнях радиации, характере разрушения, состоянии защитных сооружений, дорожной сети. При необходимости организуются специальные виды разведки:

- радиационная;
- химическая;
- пожарная;
- инженерная;
- медицинская;
- ветеринарная;
- фитопатологическая и другие.



Постановлением Губернатора Белгородской области «О заблаговременной подготовке безопасных районов к проведению эвакуационных мероприятий в военное время, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>25</sup> утвержден перечень безопасных районов, в которые будет эвакуировано население при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Для предотвращения возникновения чрезвычайных экологических ситуаций 14 декабря 2004 года правительством Белгородской области принято постановление «Об утверждении требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения области»<sup>26</sup>.

Требования предусматривают осуществление комплекса мероприятий по уменьшению риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера на потенциально опасных объектах, на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, и объектах, обеспечивающих жизнедеятельность населения. Постановление содержит перечень требований на стадии разработки ходатайства о намерениях инвестирования в строительство и обоснования инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений; требования на стадии разработки проекта строительства; требования на стадии строительства и ввода в эксплуатацию; требования на стадии эксплуатации; требования на стадии вывода из эксплуатации.

Для установления степени риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера определяются:

- расчетные сценарии возможных крупных аварий, приводящих к чрезвычайным ситуациям (условия возникновения, поражающие факторы, продолжительность их воздействия и масштабы);

- частота или вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций по каждому из выбранных расчетных сценариев;

- границы зон, в пределах которых может осуществляться поражающее воздействие источника чрезвычайной ситуации;

- распределение людей (производственного персонала и населения) на территории, в пределах которой может осуществляться поражающее воздействие источника чрезвычайной ситуации.

По результатам прогнозирования чрезвычайных ситуаций техногенного характера потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения подразделяются по степени опасности в зависимости от масштабов возникающих чрезвычайных ситуаций на пять классов:

1 класс – потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения, аварии на которых могут являться источниками возникновения федеральных и (или) трансграничных чрезвычайных ситуаций;

2 класс – потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения, аварии на которых могут являться источниками возникновения региональных чрезвычайных ситуаций;

3 класс – потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения, аварии на которых могут являться источниками возникновения территориальных чрезвычайных ситуаций;

4 класс – потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения, аварии на которых могут являться источниками возникновения местных чрезвычайных ситуаций;

5 класс – потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения, аварии на которых могут являться источниками возникновения локальных чрезвычайных ситуаций.

Отнесение потенциально опасных объектов и объектов жизнеобеспечения к классам опасности осуществляется комиссией, образуемой правительством Белгородской области.

<sup>25</sup> Постановление Губернатора Белгородской области от 15 марта 2005 г. № 43 «О заблаговременной подготовке безопасных районов к проведению эвакуационных мероприятий в военное время, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. Постановления Губернатора Белгородской области от 04.12.2007 № 157) // Консультант-Плюс.

<sup>26</sup> Постановление Правительства Белгородской области 14 декабря 2004 г. № 191-пп «Об утверждении требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения области» // Консультант-Плюс.



Таким образом, анализ экологического законодательства Белгородской области позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, законодательство Белгородской области по экологическим правам человека и экологической безопасности является разработанным и достаточно полным. Оно разработано и принято в соответствии с федеральным законодательством в данной области, детализирует его и ему не противоречит.

Неоправданное дублирование норм федерального законодательства присутствует только в Постановлении правительства Белгородской области от 26 января 2007 г. № 11-пп «Об утверждении положения о порядке оповещения и информирования населения области в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени», что делает его принятие нецелесообразным.

Во-вторых, отсутствуют какие-либо нормативные акты, касающиеся информирования населения об экологической обстановке на территории области при отсутствии чрезвычайных ситуаций. Представляется необходимым принять нормативный акт, в котором предусматривались бы обязанности органов государственной власти информировать население об экологической обстановке в области в штатном порядке, не реже чем раз в 2 недели, используя средства массовой информации, в то же время оповещая население о произошедших нарушениях экологического законодательства и об их возможных последствиях

#### Список литературы

1. Чертков А.Н. Федеральное законодательство в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблема соотношения и гармонизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С.9
2. Соколова И. Оценка соответствия региональных правовых актов Конституции РФ. // Законность. 2002. № 8. с.32
3. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации <<http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-26>>
4. Рахманина Т.Н. Студенкина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации: Типология актов и законодательные программы// Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник. / Под ред. Ю. А. Тихомирова. – Воронеж, 1996. С. 42-43.

### **REGIONAL LEGISLATION TO REGULATION OF ECOLOGICAL SAFETY AND PROTECTION OF THE PERSONS INJURED AT EXTREME SITUATIONS OF ECOLOGICAL CHARACTER (BY THE EXAMPLE OF THE BELGOROD AREA)**

**V. I. Evtushenko**

*Belgorod State University*

*e-mail: 77712@live.ru*

In clause the comparative analysis of the federal and regional legislation (is lead by the example of the Belgorod area), devoted to legal regulation of ecological human rights, ecological safety and protection of the persons injured at extreme situations of ecological character and the conclusion that the legislation of the Belgorod area is developed enough and rather full is made. It is developed and it is accepted according to the federal legislation in the given area, details it and to it does not contradict. A number of the statutory acts devoted to the given problem, are an innovation of the regional legislation.

Key words: an environment, ecological safety, an extreme situation of ecological character, action on resettlement.