



ловых и просто думающих / П. Н. Панченко. – Нижний Новгород : НОМОС, 1995. – 101 с.

16. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві : автореф. дис... канд. юр. наук : спец. 12.00.08 / В. С. Лукомський; Ін-т держави і права АН України. – К., 1996. – 28 с.

17. Комиссаров В. С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией / В. С. Комиссаров // Вестник Московского университета. – Серия 11. – Право. – 1993. – № 1. – С. 25–31.

18. См.: Аврек Г. Мздоимство и лихоимство на переходе к рынку / Г. Аврек, В. Овчинский // Наш современник. – 1992. – № 12.

19. Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность / А. И. Гуров. – М., 1990. – С. 49.

20. Филимонов О. В. Социально-правовой контроль – направление борьбы с коррупцией : материалы научно-практической конференции [«Коррупция в России: состояние, проблемы»], (Москва, 26–27 марта 1996 года) / Министерство внутренних дел России. Московский институт; ред. кол.: В. И. Попов [и др.]. – М., 1996. – Вып. 2. – 136 с.

21. Волобуев А. Н. Совершенствование уголовного законодательства в борьбе с организованной преступностью // Криминологические проблемы совершенствования законодательства о борьбе с преступностью : материалы расширенного заседания Всесоюзного координационного бюро по криминологии. – Баку, 1988. – С. 130–132.

22. Кузнецова Н. Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений / Н. Ф. Кузнецова // Вестник Московского университета. – 1993. – № 1. – С. 30.

23. Дудоров О. Корупція. Варіації на теми хабарництва О. Дудоров // Віче. – 1994. – № 8. – С. 51–54.

24. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Н. БИРЮКОВА,

аспирант Одесского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

The article provides a comparative legal analyze of the legislation of Ukraine and the European Union in the field of administrative and legal regulation of the zone of ecological emergency. The main idea of the work is given the quality of prevention of environmental emergencies, which are estimated by the author from the perspective of their performance. The author has considered such issues: EU legislation in the field of prevention of environmental emergencies, responding to such situations and decision-making mechanism; principles to protect people from environmental emergencies; efficiency of mobilization of forces, monitoring, organization of warning; technical equipment units participating in overcoming the consequences of emergency situations. Based on this analysis the author made suggestions for improvement of applicable Ukrainian legislation in this area.

Key words: the zone of ecological emergency, the adaptation of legislation, warning system, cross-border emergency.

* * *

В статье проведен сравнительно-правовой анализ законодательства Украины и Европейского Союза в сфере административно-правового регулирования зоны чрезвычайной экологической ситуации. Основное внимание в работе уделяется проблеме качества предупреждения чрезвычайных экологических ситуаций, которые оцениваются автором с позиции эффективности их применения. Автором рассмотрены следующие вопросы: законодательство Европейского Союза в сфере предупреждения чрезвычайных экологических ситуаций, реагирование на такие ситуации и механизм принятия решений; принципы защиты населения от чрезвычайных экологических ситуаций; оперативность мобилизационных сил; мониторинг; организация оповещения; техническое оснащение подразделений, принимающих участие в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций. На основе проведенного анализа автором внесены предложения по усовершенствованию норм действующего украинского законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: зона чрезвычайной экологической ситуации, адаптация законодательства, система оповещения, трансграничные аварии.

Постановка проблеми. Розвиток відносин між Україною і Європейським Союзом (далі – ЄС) потребує розробки нових підходів до процесу адаптації законодавства, особливо тепер, коли завершається процес переговорів по проекту Согодження об асоціації між Україною і ЄС, включаючи створення зони вільної торгівлі, а також подальшої роботи по імплементації Согодження.

В Європейському Союзі розв'язанню проблем в області адміністрування надзвичайних екологічних ситуацій надається пріоритетне уваження, оскільки позитивні результати розв'язання існуючих проблем пов'язані з наступною економічною стабільністю і політичним об'єднанням держав-членів, які неможливі без урахування екологічних факторів. Для українського державства дослідження питань формування і діяльності інститутів ЄС, практики реалізації їх повноважень в даній сфері має не тільки науковий інтерес, але і практичну направленість. Проведення такого аналізу дозволяє виявити переваги або недоліки національної системи управління в області охорони навколишнього середовища і інституціонального механізму реалізації екологічної політики України.



Актуальность темы исследования. Исследования по вопросам институционального механизма регулирования отношений в сфере управления различными экологическими ситуациями обретает актуальность в Украине по нескольким причинам. Во-первых, исследование такого механизма в ЕС и соответствующее сравнение позволяет выявить потенциал нашей страны для построения гражданского общества, уровень способности реализовать и защитить свои социальные интересы, в том числе, экологические. Во-вторых, совершенствование механизма регулирования отношений в области охраны окружающей среды в Украине позволит: повысить эффективность применения эколого-правовых норм, повысить качество жизни, поскольку речь идет об экологической безопасности, то есть о самом существовании граждан Украины, а соответственно, и уровень обеспечения и защиты права граждан Украины на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

Состояние исследования. Теоретическим разработкам в сфере чрезвычайных ситуаций посвящены работы: А. Труш, С. Андреева, Ю. Воробьёва, Л. Жуковой, А. Кувшинова, Р. Приходько, С. Кузниченко и других.

Целью данной статьи является определение путей совершенствования законодательства Украины в сфере предотвращения чрезвычайных экологических ситуаций на основе опыта Европейского Союза. Для достижения указанной цели автором был проведен анализ нормативно-правовой базы украинского государства и Европейского Союза.

В работе использовались такие **методы**, как: сравнительно-правовой, который позволил выявить сходства и различия между законодательством Украины и ЕС; формально-юридический – позволил изучить и определить основные понятия; формально-логический – использовался для толкования правовых норм Украины и ЕС и др.

Изложение основного материала. Целью правового регулирования защиты от чрезвычайных экологических ситуаций является предотвращение рисков причинения ущерба населению, имуществу и окружающей среде, определение линии поведения в критических ситуациях, выявление и изучение

причин возникновения таких ситуаций, совершенствование действующих и разработка новых методик прогнозирования, предупреждения и ликвидации, информирование населения и т. д.

К основным инструментам правового регулирования защиты населения и территорий от чрезвычайных экологических ситуаций можно отнести: во-первых, проведение предупредительных мер в виде профилактической тревоги о чрезвычайной ситуации с целью установления уровня подготовленности к критическим ситуациям; во-вторых, комплекс мероприятий, необходимых для непосредственного реагирования в случае наступления такой ситуации, выявление и изучение причин бедствия, совершенствования и установления новых методов прогнозирования и борьбы с чрезвычайными ситуациями, информирование населения и экологическое образование.

Что же касается программ реагирования на чрезвычайные экологические ситуации в Европейском Союзе, то следует отметить, что такие программы носят долгосрочный характер и, как показывает практика их применения, оказываются достаточно эффективными. Программы ЕС носят характер инструкций, содержащих совокупность мер по предотвращению и предупреждению чрезвычайных экологических ситуаций.

Шестая программа действий Сообщества носит комплексный характер, ее положения закрепляют действия при наступлении чрезвычайных экологических ситуаций. В частности, одной из основных целей Программы закреплены действия в отношении большего сосредоточения на предупреждении проблем и внедрении профилактического принципа для выработки программы защиты здоровья и окружающей среды; осторожного использования природных ресурсов и защиты глобальной экологической системы вместе с экономическим процветанием и сбалансированным социальным развитием, что является условием для защищенного развития. Программа определяет основные направления экологической политики Сообщества с целью обеспечения высокого уровня защиты, принимая во внимание принцип субординации и варьирования условий в различных регионах Сообщества, для достижения раз-

деления влияния на окружающую среду и экономический рост. Оно должно базироваться, в частности, на штрафах за загрязнение, профилактическом принципе и предупреждающих действиях, а также на принципе корректировки загрязнения в его основе [1, с. 356].

В резолюции Совета и представителей правительств государств-членов в Совете от 25 июня 1987 была предложена разработка Пособия по гражданской защите в Европейском Сообществе. Такое Пособие должно было содержать перечень представителей связи государств-членов и Комиссии в области гражданской защиты. Собранная в нем информация помогла бы сформировать четкое представление о помощи, предусмотренной в каждом государстве-члене на случай катастрофы.

Следующим шагом Европейского Сообщества стала более расширенная, в отличие от вышеупомянутой, Резолюция Совета и представителей правительств государств-членов в Совете от 13 февраля 1989 года [2]. Последняя упомянутая Резолюция касалась внесения изменений в сфере сотрудничества Сообщества по вопросам гражданской защиты. На Комиссию были возложены задачи по созданию многоязычного глоссария, который должен состоять из терминологии гражданской защиты. Необходимость в таких действиях связана, прежде всего, с технической стороной вопроса, а также с удобством в использовании единых обозначений в действиях международной спасательной команды в чрезвычайных ситуациях.

Закрепленные Советом основные принципы, которые уменьшают технологические и природные угрозы [3], побудили к введению отчетов по безопасности государствами-членами. По мнению Европейского Союза, такие отчеты должны служить гарантией соблюдения опасными предприятиями надлежащей безопасности и своевременных мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций.

Резолюцией Совета и представителей правительств государств-членов в Совете об улучшении взаимопомощи между государствами-членами в случае стихийных бедствий и техногенных катастроф от 8 июля 1991 было установлено, что при возникновении катастрофы на территории государства-члена, ко-



торое не справляется с ней, другие государства-члены должны предоставить всю помощь нуждающейся стране. Под такими правовыми инструментами оказания помощи понимается направление спасательных групп в зону катастрофы, оказывающих помощь в защите и спасении людей, окружающей среды и др. Такие спасательные команды должны быть оснащены как материальными, так и техническими средствами от государства-члена, которое их направляет.

Решение Комиссии устанавливает порядок имплементации Решения 2001/792/ЕС по: информации о ресурсах, имеющихся для помощи; основаниям мониторингового и информационного центра, созданию общей системы аварийной связи и информации, в дальнейшем названной «СЕСИС»; группам оценки и/или координации, включая критерии для отбора экспертов, созданию программы обучения; вмешательству внутри Сообщества и за его пределами [4]. Таким образом, государства-участники должны предоставлять данные о своих ресурсах, которые в случае необходимости гражданской защиты будут использованы для других государств-членов. Указанная выше информация поступает в мониторинговый центр и передается через СЕСИС. Решением устанавливаются этапы реагирования на запрос о помощи.

Правовой механизм экологической безопасности в Украине строится на нормативно-правовой базе. Среди ее основных источников следует выделить: Конституцию Украины [5], Закон Украины «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» [6], Кодекс гражданской защиты Украины [7] и др.

Закон Украины «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» содержит принципы, которые перекликаются с принципами, закрепленными в законодательстве ЕС. К последним относятся такие, как: приоритетность задач, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей и окружающей среды; безусловное предпочтение рациональной и превентивной безопасности; свободный доступ населения к информации по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера; обязанность заблаговременной реализации мероприятий, направленных на предотвращение возникновения чрезвычайных ситуаций

техногенного и природного характера и минимизации их негативных психосоциальных последствий. Однако следует отметить, что в принципах, указанных в Программе ЕС, существует профилактический принцип, направленный на защиту людей. В отличие от законодательства ЕС, в законах Украины наблюдается отсутствие профилактических принципов. На наш взгляд, такая практика представляется довольно негативной, поскольку сначала должны закрепляться профилактические принципы, а потом определенные предупредительные меры в области защиты населения, методики прогнозирования чрезвычайных экологических ситуаций, как это предусмотрено в проанализированных нами документах ЕС.

Следует отметить, что ранее существовавший Закон Украины «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» также закреплял принципы, на которых строится защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. В связи с утратой силы указанного Закона на смену ему пришел Кодекс гражданской защиты населения, который лишь частично сохранил ранее существовавшие принципы.

На наш взгляд, в Кодексе гражданской защиты населения должны закрепляться принципы как предупредительного, так и общего характера, на которых строится защита населения от чрезвычайных экологических ситуаций. Кодекс определяет также основные правовые инструменты реагирования на чрезвычайные ситуации. Указанные в нем правовые инструменты соответствуют положениям по вопросам установления мер реагирования на чрезвычайные ситуации в законодательстве ЕС. Целесообразным представляется расширить такой перечень предупредительными мерами реагирования на чрезвычайные ситуации.

Отметим, что, несмотря на некоторые различия в законодательных актах между Украиной и ЕС, цели в области чрезвычайных ситуаций у нас едины. Такое подтверждение нашлось в Постановлении Кабинета министров Украины «О единой системе предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера» [8] и нормативно-правовых актах ЕС.

Следует отметить, что в Постановлении Кабинета министров Украины «О единой системе предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера» внимание привлекает положение о заблаговременном реагировании на угрозу возникновения чрезвычайной ситуации на основе данных мониторинга (наблюдений), экспертизы, исследований и прогнозов относительно возможного хода событий с целью недопущения их перерастания в чрезвычайную ситуацию или смягчения ее возможных последствий.

Относительно указанного положения в Постановлении отметим, что в законодательстве ЕС при закреплении предупредительных действий в сфере чрезвычайных ситуаций, следующим шагом является совершенствование действий относительно новых методик прогнозирования чрезвычайных ситуаций. В свою очередь, Украина тоже проводит такие действия. Так, считаем целесообразным закрепить указанные действия на законодательном уровне с целью информирования о борьбе украинского государства с чрезвычайными ситуациями.

Также считаем необходимым перенять практику ЕС относительно закрепления мероприятий по составлению отчетов центрами информирования и мониторинга, которые, на наш взгляд, повлияют на устранение недостатков в будущем и улучшат эффективность действий. На состояние развития событий при чрезвычайных ситуациях влияет и оперативность мобилизационных сил. В п. 15, 16, 17 Постановления указывается, что военные и специальные гражданские аварийно/поисково-спасательные формирования, из которых состоят указанные силы и средства, укомплектовываются с учетом необходимости проведения работы в автономном режиме на протяжении не менее трех суток и находятся в состоянии постоянной готовности. Согласно положениям Решения 2001/792/ЕС механизм реагирования на чрезвычайные ситуации предусматривает отправку в течение 12 часов после запроса на помощь посреднических команд. Такая существенная разница во времени свидетельствует, на наш взгляд, о значительном недостатке, который в дальнейшем может повлиять на ход событий. Таким образом, именно



благодаря адаптации украинского законодательства к законодательству ЕС появляется возможность устранить такие недостатки и перенять опыт ЕС.

Продолжая анализ Постановления Кабинета Министров Украины, отметим, что общественные объединения могут участвовать в выполнении работ, связанных с предотвращением и реагированием при чрезвычайных ситуациях под руководством территориальных органов, уполномоченных по вопросам чрезвычайных ситуаций и гражданской защиты населения, при наличии у участников указанных работ – представителей этих объединений соответствующего уровня подготовки, подтвержденного в аттестационном порядке. Это положение соответствует Резолюции Совета от 23 ноября 1990, согласно которой молодые люди, находящиеся на гражданской или добровольной службе, могут участвовать в предупреждении и реагировании на чрезвычайные ситуации.

В Украине действует Постановление Кабинета министров Украины «Об утверждении Положения об организации оповещения и связи в чрезвычайных ситуациях» [9]. Указанное Постановление определяет порядок оповещения руководящего состава центральных и местных органов исполнительной власти, и соответствующих органов гражданской обороны, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, населения об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера в мирное время, в особый период и в военное время. Проводится постоянное информирование вышеперечисленных субъектов об обстановке в зоне возможного поражения с целью принятия эффективных мер защиты населения, промышленных и сельскохозяйственных объектов от чрезвычайных ситуаций. Также обеспечивается связь и для зарубежных формирований и организаций (агентств), которые принимают участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, приема передач радиовещания для населения, пострадавшего от последствий чрезвычайной ситуации, в местах его временного проживания. Положения данного Постановления тождественны нормам Решения 2001/792/ЕС в ЕС [4].

Важным шагом на пути адаптации украинского законодательства к нормативно-правовым актам ЕС является техническое оснащение подразделений, принимающих участие в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций. Постановление Кабинета министров Украины «Об утверждении Программы технического оснащения Государственной специальной (военнослужащей) аварийно-спасательной службы Министерства по вопросам чрезвычайных ситуаций» [10] способствует совершенствованию технического оснащения и ставит целью повышение оперативности реагирования подразделений Службы на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера и эффективность проведения профилактических мероприятий, направленных на предотвращение возникновения чрезвычайных ситуаций.

Из вышесказанного следует сделать вывод, что законодательство Украины о программах реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера носит комплексный характер. Однако в Украине полномочия по информационному обеспечению реагирования на чрезвычайные ситуации имеют преимущественно государственные органы общей компетенции, а в ЕС это отнесено к полномочиям специализированных органов. С этой точки зрения целесообразно внесение изменений в украинское законодательство для обеспечения его соответствия положениям Решения Комиссии, которое устанавливает правила для имплементации Решения Совета 2001/792/ЕС, Евратома по учреждению мониторингового и информационного центра, созданию общей системы аварийной связи и информации, групп оценки и/или координации.

Выводы. Проведенный в работе анализ законодательной базы Украины и Европейского союза в сфере предотвращения чрезвычайных экологических ситуаций показал, что в нормативно-правовой базе Украины имеется ряд недостатков. Учитывая опыт Европейского Союза в изучаемой сфере, автор пришел к выводу о необходимости продолжить на сегодняшний день процесс адаптации законодательства по вопросам предотвращения чрезвычайных экологических ситуаций к нормам законодательства Европейского Союза.

Однако следует отметить, что наряду с проявившимися недостатками выявлено и совпадение позиций, которых придерживаются Украина и Европейский Союз в процессе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций.

Список использованной литературы:

1. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні // За заг. ред. к.е.н. В. Г. Дідика. – К., 2007. – С. 356.
2. Резолюція Ради та представників Урядів держав-членів у Раді № 89/С 44/03 від 13 лютого 1989 року про нові зміни у співпраці Співтовариства з питань цивільного захисту.
3. Рішення Ради № 89/273/01 про основні принципи щодо зменшення технологічних та природних загроз від 16 жовтня 1989 року; (OJ L 108, 19.4.1989, р. 28–28).
4. Рішення Комісії 2001/792/ЄС із встановлення механізму Співтовариства з сприяння співпраці з метою допомоги державному захисту (OJ L 297, 15.11.2001, Р. 1).
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
7. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI.
8. Про єдину систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31 (20.08.98). – Ст. 1175.
9. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7 (05.03.99). – Ст. 242.
10. Про затвердження Програми технічного оснащення Державної спеціальної (військової) аварійно-рятувальної служби Міністерства з питань надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1245 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 38 (08.10.2004). – Ст. 2502.