

УДК 342.9:614.8

Е. Ю. ПАСОВЕЦ

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

*Командно-инженерный институт Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь,
Минск, Беларусь, e-mail: lena.eu@tut.by*

Рассмотрены современные административные нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, действующие в правовом поле Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан. На основе анализа юридических составов рассмотренных норм предложен путь совершенствования административного законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в целях унификации правовой базы стран Таможенного союза.

Ключевые слова: административное законодательство, защита населения и территорий, чрезвычайные ситуации, закон, административная ответственность, правовые нормы.

E. Yu. PASOVETS

**COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION
OF THE COUNTRIES OF THE CUSTOMS UNION IN THE FIELD OF PROTECTION
OF THE POPULATION AND TERRITORIES AGAINST EMERGENCY SITUATIONS**

*Public institution of education «Command and engineering institute» of the Ministry of Emergency Situations
of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus, e-mail: lena.eu@tut.by*

Modern administrative norms in the field of protection of the population and territories against emergency situations operating within a legal framework of the Republic of Belarus, the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan are considered. On the basis of the analysis of legal structures of the considered norms the way of improvement of the administrative legislation in the field of protection of the population and territories against emergency situations for the unification of legal base of the countries of the Customs Union is offered.

Keywords: administrative legislation, protection of the population and territories, emergency situations, law, administrative responsibility, precepts of law.

Вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в современном мире высокая, поэтому сегодня защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций уделяется огромное внимание. Теоретики и практики работают в области правового, организационного, методологического, технического и другого обеспечения защиты людей и окружающей среды от чрезвычайных ситуаций, ликвидации общественно опасных последствий.

Действующий в Беларуси договор о Таможенном союзе предполагает сближение и унификацию таможенного законодательства со странами-участницами договора [1]. Изучив и проанализировав правовые нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций стран-участниц Таможенного союза – Беларуси, России и Казахстана, предлагается авторское видение унификации правовых норм и совершенствования таможенного законодательства. Объектом статьи выступают общественные отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Беларуси, России и Казахстана, предметом – административное законодательство и законы, регулирующие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций вышеобозначенных стран.

Законодательство в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Республики Беларусь состоит из Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», иных актов законодательства Республики Беларусь, а также Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь.

Закон Республики Беларусь № 141-З «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Беларусь, всего земельного, водного, воздушного пространства страны, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Именно этот закон является основным документом, который регулирует отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Республике Беларусь.

Согласно статье 24 указанного Закона лица, виновные в несоблюдении законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, создании условий и предпосылок к возникновению чрезвычайных ситуаций, непринятии мер по защите жизни и сохранению здоровья людей и других противоправных действиях, несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь [2].

В рамках административных норм ответственность за нарушение законодательства в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций предусмотрена статьей 23.58 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь, которая имеет следующее содержание:

«1. Нарушение законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, повлекшее создание условий для возникновения чрезвычайных ситуаций, –

влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин, а на юридическое лицо – до двухсот базовых величин.

2. Непринятие должностным лицом мер по защите жизни и сохранению здоровья людей в соответствии с требованиями законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций –

влечет наложение штрафа в размере от пятидесяти до ста базовых величин» [3].

Данная статья охватывает все чрезвычайные ситуации, произошедшие, происходящие и которые могут произойти на территории Республики Беларусь. В этом случае все физические и юридические лица, совершившие правонарушения в области защиты населения и территории, повлекшие возникновение чрезвычайной ситуации, несут ответственность в соответствии с данной статьей. В рассматриваемой норме нет разделения чрезвычайных ситуаций по характеру происхождения (природного и техногенного характера), масштабу и нанесенному ущербу.

Юридический состав белорусской нормы сложен, так как один только элемент юридического состава – объект – включает целый комплекс правонарушений и природного, и техногенного характера, содержащихся в большом массиве правовых актов (правонарушения, обуславливающие химическую, гидродинамическую, экологическую, биологическую опасности, пожаро-, взрывоопасность и др.). Объективная сторона административной нормы по нарушению законодательства в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций состоит как из действия, так и бездействия. Субъектом правонарушения является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет либо юридическое лицо. Субъективная сторона выражается в умышленном или неосторожном (легкомыслие или небрежность) причинении вреда.

В Российской Федерации законодательство в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера включает Федеральный Закон № 68-ФЗ от 21 декабря 1994 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», иные нормативные акты, в том числе и нормы Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Обозначенный Федеральный

Закон определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [4].

В Российском административном законодательстве ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрена статьей 20.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [5]:

«1. Невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей».

Отметим, что обязанности и меры, о которых идет речь в норме права в России, содержатся в различных нормативных актах и определены для различных категорий лиц. Например, в научно-практическом комментарии к данной административной норме указано, что конкретизация нарушений, связанных с невыполнением обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также требований норм и правил, определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации: Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 года № 50), Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Основными требованиями к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2000 года № 613 и многими другими [6]. Подчеркнем, что российская административная норма классифицирует общественные отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на их предупреждение (в первой части статьи 20.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации) и ликвидацию (во второй части статьи 20.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации). Однако как в Республике Беларусь, так и в России отсутствует конкретизированный перечень правонарушений, который является объектом юридического состава административного законодательства в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, и норма носит общий характер. Действующий Федеральный Закон № 68-ФЗ от 21 декабря 1994 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» обозначил механизм работы рассматриваемой деятельности только в фундаментальных началах.

Таким образом, административное законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций несущественно отличается от административного законодательства Республики Беларусь.

В Республике Казахстан основополагающим нормативным актом, регулирующим общественные отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, является Закон «О гражданской защите». Он направлен на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, оказание экстренной медицинской и психологической помощи населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации, обеспечение пожарной и промышленной безопасности, а также определяет основные задачи,

организационные принципы построения и функционирования гражданской обороны Республики Казахстан, формирование, хранение и использование государственного материального резерва, организацию и деятельность аварийно-спасательных служб и формирований [7].

В Республике Казахстан, в отличие от Республики Беларусь и Российской Федерации, в рамках административного законодательства отсутствует единая правовая норма по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций. Правоотношения, регулирующие защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций в Республике Казахстан, прописаны в статьях главы 21 «Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность и здоровье населения» Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан:

«Статья 312. Нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности.

Статья 313. Выпуск и реализация пожаро- и взрывоопасной продукции, не отвечающей требованиям пожарной безопасности.

Статья 314. Нарушение или невыполнение правил безопасности на водоемах.

Статья 315. Нарушение требований радиационной безопасности при использовании атомной энергии.

Статья 316. Нарушение требований режима нераспространения ядерного оружия.

Статья 317. Нарушение законодательства Республики Казахстан в области технического регулирования.

Статья 317-1. Нарушение законодательства в области обеспечения безопасности отдельных видов продукции.

Статья 323. Нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также гигиенических нормативов.

Статья 327. Уклонение от лечения лиц с заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

Статья 328. Соккрытие лицами с заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, источника заражения и лиц, находившихся с ними в контакте.

Статья 328-2. Нарушение субъектами здравоохранения обязанности по информированию уполномоченных органов и другие» [8].

Таким образом, административное законодательство Республики Казахстан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций структурировано иным образом, нежели аналогичный сегмент законодательной базы Республики Беларусь и Российской Федерации. Административное законодательство Республики Казахстан более конкретизировано, так как содержит целый комплекс норм, регламентирующих правоотношения в определенной сфере деятельности, которые могут привести к чрезвычайной ситуации.

Однако в административных нормах права ни одной из рассматриваемых стран Таможенного союза не дифференцирована ответственность за нарушения законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обуславливающих различного рода последствия: экологическую катастрофу, биологическую чрезвычайную ситуацию, химическую и т. д.

Представляется, что законодательство стран Таможенного союза в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должно быть унифицировано. Проанализировав чрезвычайные ситуации за последние десять лет, произошедшие на территории Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан, целесообразно административные правовые нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций классифицировать по видам опасностей, объективно обуславливающих возможность наступления чрезвычайных ситуаций и их последствий. Для реализации заявленных положений считаем возможным разделить белорусскую норму «Нарушение законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» на правонарушения, обуславливающие: экологическую опасность; биологическую, радиационную, химическую, гидродинамическую, эпидемиологическую опасность; правонарушения, обуславливающие пожаро- и взрывоопасность; опасность природных процессов и явлений.

Каждая группа данных правонарушений должна представлять собой отдельную правовую норму административного законодательства Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан и иметь самостоятельный юридический состав. Предложенный путь унификации и совершенствования законодательной базы вышеобозначенных стран в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обеспечит эффективное административное правоприменение и повысит степень защиты населения и территорий от возможных чрезвычайных ситуаций.

Исследования выполнены при финансовой поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований в рамках гранта №Г15М-037.

Список использованной литературы

1. О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве: договор Республики Беларусь от 26 февраля 1999 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
2. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 января 2015 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: с изм. и доп. по состоянию на 24 окт. 2013 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2013. – 278 с.
4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный Закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ: с изм. и доп.: текст по состоянию на 02 мая 2015 г. // СПС Консультант Плюс: Российская Федерация [Электронный ресурс] // Опубликовано 02.05.2015 г. на официальном интернет-портале правовой информации. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: с изм. и доп. по состоянию на 28 дек. 2015 г. // СПС Консультант Плюс: Российская Федерация [Электронный ресурс] // Опубликовано 28.12.2015 г. на официальном интернет-портале правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: постатейный науч.-практ. коммент.; под общ. ред. Б. В. Россинского. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. – 800 с.
7. О гражданской защите: Закон Респ. Казахстан от 11 апреля 2015 г. № 188-V ЗРК: текст по состоянию на 11 апреля 2015 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=05581&all=all>.
8. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: с изм. и доп. по состоянию на 6 апр. 2015г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682.

Поступила в редакцию 19.01.2016