

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Ю. Г. Шпаковский*,
В. И. Евтушенко**

Методологические основы правового регулирования перемещения (переселения) населения из пострадавших районов при чрезвычайных ситуациях: понятийно-категориальный аппарат¹

Аннотация. Рассматривается понятийно-категориальный аппарат правового регулирования перемещения (переселения) населения из пострадавших районов при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера — понятие «временное отселение», предусмотренное Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», и понятие «эвакуационные мероприятия», проведение которых предусмотрено Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Несмотря на сходство правовых механизмов регулирования процессов, которые определяют данные понятия, делается вывод об их различии. Среди основных отличий выделены следующие: решение о проведении временного отселения и эвакуационных мероприятий принимается в соответствии с правовыми нормами различных по уровню своей значимости законодательных актов; уровень угрозы для жизни и здоровья людей в районах, где введено чрезвычайное положение, как правило, значительно выше, чем в зонах чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в связи с чем временно отселенные

¹ Статья выполнена в рамках гранта РФФИ № 18-011-00243 А.

© Шпаковский Ю. Г., Евтушенко В. И., 2018

* Шпаковский Юрий Григорьевич, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

yurii-rags@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Евтушенко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, заведующий базовой кафедрой истории государственного строительства и права в России и Белгородском регионе Белгородского государственного национального исследовательского университета

77712@live.ru

308600, Россия, г. Белгород, ул. Победы, д. 83

в безопасные районы пребывают в зоне временного отселения более продолжительный промежуток времени и, соответственно, появляется необходимость создания более приспособленных к временному проживанию условий. Также в статье дается авторское определение понятия «временное отселение».

Ключевые слова: чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера, временное отселение, эвакуационные мероприятия, безопасный район, зона временного отселения, жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.90.5.214-220

Развитие научных знаний заставляет уточнять определения понятий, вносить новые признаки в их содержание. При этом понятие обобщается или ограничивается. В научном исследовании определения обычно завершают процесс исследования, закрепляют его результаты. Без определения понятия возможно ложное толкование мыслей автора исследования.

Основополагающими законодательными актами в сфере правового регулирования действий при экологических катастрофах природного и техногенного характера являются Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»² и Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³.

Данные нормативные акты имеют сходный правовой механизм регулирования. Основное различие состоит в том, что согласно ч. 2 ст. 1 Закона «О чрезвычайном положении» введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Чрезвычайное положение вводится, когда требуется применение мер государственного регулирования более высокого уровня и задействования для нормализации

обстановки и локализации чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера большего количества сил и средств, проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В то же время, как отмечала Е. С. Калина, «в действующем законодательстве России различия между ситуацией, служащей основанием введения чрезвычайного положения, и чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера, не содержащей таких признаков, отчетливо видны, но чрезвычайно слабо выражены в терминологическом отношении»⁴.

Нет единообразия и в понятийном аппарате, применяемом в соответствующих статьях законодательных актов, регулирующих действия при перемещении (переселении) населения из пострадавших районов при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в случае, если их жизни и здоровью угрожает опасность.

Статья 13 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» предусматривает, что при угрозе жизни и здоровью людей из районов, где объявлено чрезвычайное положение, производится «временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений».

² Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. от 03.07.2016 № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 227.

³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. Федерального закона от 23.06.2016 № 218-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁴ Калина Е. С. О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 41.

Соответственно, среди полномочий «органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», предусмотренных ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», предусмотрено принятие «решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера» и обеспечение их проведения.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» не раскрывает понятие «временное отселение», порядок его проведения и правового регулирования. Не раскрывается данное понятие и в подзаконных актах. Чаще говорится о местах временного размещения пострадавшего населения при чрезвычайных ситуациях⁵.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» также не раскрывает понятие и механизм правового регулирования проведения эвакуационных мероприятий. Но в отличие от понятия «временное отселение», понятие «эвакуация» достаточно подробно рассмотрено в подзаконных актах, особенно в нормативных актах на региональном уровне⁶.

Региональные нормативные акты различных субъектов РФ в данной сфере правового регулирования имеют сходный понятийный аппарат, и он будет рассмотрен на примере нормативных актов, принятых в Белгородской области.

Наиболее полно понятие «эвакуация» раскрыто в постановлении Правительства Белгородской области «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории области в мирное время»⁷. В соответствии с ним эвакуация населения — это «комплекс мероприятий по организованному выводу и вывозу населения из зон чрезвычайной ситуации или угрозы возникновения чрезвычайной ситуации в безопасные районы с учетом первоочередного жизнеобеспечения эвакуированных».

Данное определение во многом повторяет определение, которое было приведено в одной из книг в рамках многотомной серии «Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты», подготовленной под общей редакцией С. К. Шойгу, на тот момент министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России): «Эвакуация населения — комплекс мероприятий по организованному выводу и (или) вывозу населения из зоны чрезвычайной ситуации или вероятной чрезвычайной ситуации, а также жизнеобеспечению эвакуированных в районе размещения»⁸.

Интересно отметить, что региональный нормативный акт также регулирует такое понятие, как «зона временного отселения». В соответствии с постановлением «зона» — это «территория, с которой при угрозе или во время возникновения ЧС в целях безопасности эвакуируется или временно отселяется население».

⁵ Методические рекомендации по организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях и работы пунктов временного размещения пострадавшего населения, утв. Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 25.12.2013 № 2-4-87-37-14 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Кропачева А. В. Особенности административно-правовой защиты населения и территории от ЧС // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 51—53.

⁷ Постановление правительства Белгородской области от 06.09.2006 № 187-пп (в ред. от 23.05.2016 № 174-пп) «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории области в мирное время» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2006. № 94.

⁸ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / под общ. ред. С. К. Шойгу. М., 1999. 540 с.

Сходный понятийный аппарат и механизм правового регулирования действий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера имеют в Белгородской области нормативные акты, принятые на муниципальном уровне, как, например, постановление администрации города Белгорода «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории города Белгорода в мирное время»⁹ или, например, отличающееся лишь некоторыми деталями постановление администрации Белгородского района Белгородской области «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Белгородского района в мирное время»¹⁰. Сходные нормативные акты имеют все муниципальные образования Белгородской области.

Так, например, постановления рассматривают возможность проведения упреждающей (заблаговременной) и экстренной (безотлагательной) эвакуации. В соответствии с указанными постановлениями упреждающая эвакуация из зон проводится при получении достоверных данных о возможности возникновения ЧС на потенциально опасных объектах, а экстренная эвакуация проводится при возникновении чрезвычайной ситуации и в условиях воздействия на людей поражающих факторов.

Рассматривая соотношения понятий «эвакуация» и «временное отселение», многие авторы усматривают их тождество. Так, например, в комментарии к Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении» указано, что «временное отселение жителей по

своей сути является эвакуацией, которая преследует цель обезопасить жителей от губительного воздействия чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера»¹¹. Представляется, что данная точка зрения не учитывает ряд факторов.

В первую очередь, не учитывается различная по уровню своей значимости юридическая сила нормативных актов, которые регулируют данные процедуры перемещения (переселения) населения из районов, где их жизни и здоровью угрожает опасность, а также разный уровень опасности для населения тех чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые они регулируют. Введение чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом Российской Федерации «О чрезвычайном положении» происходит, когда уровень угрозы жизни и здоровью людей значительно выше.

Так, чрезвычайное положение вводится «при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан... и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер».

Чрезвычайная ситуация объявляется на определенной территории только при наличии опасных природных или техногенных явлений, «которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде».

Соответственно, время, необходимое на локализацию опасных для жизни и здоровья человека факторов в районе, где вводится чрезвычайное положение, должно быть значительно более продолжительное, чем в области, объяв-

⁹ Постановление администрации города Белгорода от 04.12.2006 № 238 (в ред. от 27.12.2016 № 233) «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории города Белгорода в мирное время» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление администрации Белгородского района Белгородской области от 10.05.2016 № 76 «О проведении эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Белгородского района в мирное время» (вместе с «Положением о порядке проведения эвакуационных мероприятий при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций на территории Белгородского района в мирное время») // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Абдрашитов В. М., Джамбалаев Я. Р., Епифанов А. Е., Слеженков В. В., Юдина А. Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

ленной зоной чрезвычайной ситуации именно в силу большей опасности для человека. Необходимость более продолжительного нахождения (проживания) населения из района чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, в которой объявлено чрезвычайное положение, в зоне временного отселения, соответственно, и делает перемещение (переселение) населения из района чрезвычайного положения процессом временного отселения.

Эвакуация в соответствии с наиболее распространенным определением является просто процессом перемещения из зоны чрезвычайной ситуации в безопасный район на период действия ее поражающих факторов.

Еще одним фактором, который необходимо принимать во внимание, — это размер территории, на которой возникает угроза жизни и здоровью населения. Чрезвычайное положение вводится на определенной территории или на всей территории России именно в силу масштабности той чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, для ликвидации которого оно вводится. Большие размеры территории чрезвычайной ситуации предполагают и значительные расстояния перемещения (переселения) людей в безопасные районы¹².

Условия размещения временно отселенных из района чрезвычайного положения и эвакуированных из зоны чрезвычайной ситуации является еще одним фактором отличия временного отселения и эвакуационных мероприятий. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» прямо говорит о том, что людям, временно отселенным из района чрезвычайного положения в связи с угрозой их жизни и здоровью, в обязательном порядке «предоставляются стационарные или временные жилые помещения».

Единственным же условием размещения эвакуированных из зон чрезвычайной ситуации является их первоочередное жизнеобеспече-

ние. Жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях определено соответствующим ГОСТом и включает в себя систему «мероприятий, направленных на создание и поддержание условий, минимально необходимых для сохранения жизни и поддержания здоровья людей в зонах чрезвычайной ситуации на маршрутах их эвакуации и в местах размещения эвакуированных»¹³.

Обобщая изложенное, можно выделить существенные отличия временного отселения, предусмотренного Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», и эвакуационными мероприятиями, проведение которых в случае необходимости устанавливают Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и соответствующие региональные и муниципальные нормативные акты:

- 1) решение об их проведении принимается в соответствии с правовыми нормами различных по уровню своей значимости законодательных актов;
- 2) уровень угрозы для жизни и здоровья людей в районах, где введено чрезвычайное положение, как правило, значительно выше, чем в зонах чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 3) расстояние, на которое происходит временное отселение из районов, где введено чрезвычайное положение, в силу большей масштабности чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера превышает расстояние, на которое происходит эвакуация из зоны чрезвычайной ситуации;
- 4) Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» предусматривает более продолжительное пребывание в зоне временного отселения, а следовательно, необходимость создания более приспособленных к временному проживанию условий для временно отселенных в безопасные районы.

¹² Абдрашитов В.М., Джамбалаев Я.Р., Епифанов А.Е., Слеженков В.В., Юдина А. Б. Указ. соч.

¹³ ГОСТ Р 22.3.05-96. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения (утв. постановлением Госстандарта России от 13.06.1996 № 370). М. : Издательство стандартов, 1996.

Все это позволяет сформулировать понятие «временное отселение» из района, где введено чрезвычайное положение. Данное понятие не определено ни в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», ни в федеральных, ни в региональных подзаконных актах.

Временное отселение можно определить как комплекс мероприятий по организованно-му перемещению (переселению) населения из

районов, где введено чрезвычайное положение, при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений, создание системы их жизнеобеспечения и установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Калина Е. С. О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. — 2013. — № 10. — С. 41.
2. Кропачева А. В. Особенности административно-правовой защиты населения и территории от ЧС // Административное право и процесс. — 2017. — № 1. — С. 51—53.
3. Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году. — М. : ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017.
5. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., Выпханова Г. В. [и др.] ; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2014.
6. Шпаковский Ю. Г. Техногенная безопасность современной России : учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Прохожева. — М. : РАГС, 2009.

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2017 г.

METHODOLOGICAL BASIS OF LEGAL REGULATION OF POPULATION MIGRATION (RELOCATION) FROM AFFECTED AREAS IN EMERGENCY: CONCEPTUAL AND CATEGORICAL FRAMEWORK

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorevich — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
yurii-rags@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

EVTUSHENKO Vladimir Ivanovich — PhD in Law, Head of the Department of History of State Construction and Law in Russia and Belgorod Region of the Belgorod State National Research University
77712@live.ru
308600, Russia, Belgorod, ul. Pobedy, 83

Abstract. *The conceptual and categorical framework for legal regulation of the migration (relocation) of the population from affected areas in emergency of natural and man-made nature is considered, i.e. the concept of “temporary resettlement” provided by the Federal Constitutional Law “On the State of Emergency” and the*

concept of “evacuation measures” stipulated in the law “On Protection of the Population and Territories from Natural and Man-Made Emergencies”. Despite the similarity of the legal mechanisms for regulating the processes that define these concepts, the author’s conclusion outlines their differences. Among the main differences are the following: decision on carrying out of temporary resettlement and evacuation measures is taken in accordance with the legal norms of various legislative acts of different significance; the level of threat to life and health of people in areas where a state of emergency has been introduced is usually much higher than in the zones of emergency of natural and man-made nature, and for this reason the temporarily evacuated to safe areas stay in the zone of temporary resettlement for a longer period of time. Therefore, there is a need to create conditions more adapted to temporary living. The article also introduces the author’s definition of the term “temporary resettlement”.

Keywords: emergency, natural and man-caused emergency, temporary resettlement, evacuation measures, safe area, temporary resettlement zone, life support of the population in emergencies.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kalina E. S. O «chrezvychaynom prave» i prave chrezvychaynoy situatsii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2013. — № 10. — S. 41.
2. Kropacheva A. V. Osobennosti administrativno-pravovoy zashchity naseleniya i territorii ot ChS // Administrativnoe pravo i protsess. — 2017. — № 1. — S. 51—53.
3. Gosudarstvennyy doklad o sostoyanii zashchity naseleniya i territoriy Rossiyskoy Federatsii ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera v 2016 godu. — M. : VNII GOChS (FTs), 2017.
4. Zhavoronkova N. G., Shpakovskiy Yu. G. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v usloviyakh ekonomicheskoy integratsii Rossiyskoy Federatsii : monografiya. — M. : Prospekt, 2017.
5. Prirodouresnoye zakonodatel'stvo v usloviyakh modernizatsii ekonomiki Rossii: sovremennye problemy razvitiya : monografiya / Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B., Vypkhanova G. V. [i dr.] ; otv. red. N. G. Zhavoronkova. — M. : Norma ; Infra-M, 2014.
6. Shpakovskiy Yu. G. Tekhnogennaya bezopasnost' sovremennoy Rossii : ucheb. posobie / pod obshch. red. A. A. Prokhozheva. — M. : RAGS, 2009.