

службы должны быть системно и комплексно урегулированы нормативным правовым актом Госпогранкомитета.

Статью 2 закона Республики Беларусь «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» целесообразно изложить в редакции, позволяющей провести четкую разграничительную линию между задачами органов пограничной службы и направлениями их деятельности.

Библиографические ссылки

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая / Бочаров С.Н. [и др.] ; под ред. А.П. Коренева. 4-е изд. с испр. и доп. М. : Моск. ун-т МВД России, 2003.
2. Акопов Л.В., Смоленский М.Б. Административное право. М. : Изд.-торг. корп. «Дашков и К^о» ; Ростов-н/Д : Наука-Пресс, 2007.
3. Алексеев С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1989.
4. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов : Саратов. гос. ун-т, 1989.
5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
6. Крамник А.Н. Административное право : пособие для студентов высш. учеб. заведений по юрид. специальностям : в 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. Минск : Изд. центр БГУ, 2009. Ч. 2 : Административно-деликтное право. Общая часть.
7. Круглов В.А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика / В.А.Круглов. Минск : Амалфея, 2006.
8. Круглов В.А. Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь. Минск : Амалфея, 2007.
9. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 1990.
10. Михайлов А.А. Административная юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2003.
11. О Государственной границе Республики Беларусь [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419-З. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
12. Об обращениях граждан [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь, 6 июня 1996 г., № 407-ХIII. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
13. Об органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
14. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь, 3 дек. 1997 г., № 102-З. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
15. Об органах пограничной службы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 2008 г., № 454-З. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
16. Перевалов Д.В. Юридическая характеристика правовых явлений // Право.by. 2008. № 2.
17. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г. : одобр. Советом Респ. 1 дек. 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».
18. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964.
19. Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Республики Беларусь. Минск, 1998.
20. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004.
21. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М. : Юрид. лит., 1977.
22. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9.

Дата поступления в редакцию: 05.10.10

УДК 349.6

В.П. Шибут, кандидат биологических наук, доцент, доцент кафедры судебной медицины Академии МВД Республики Беларусь

СТРАХОВАНИЕ РИСКОВ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ В УПРАВЛЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

По результатам сравнительного анализа отечественного и зарубежного права представляются актуальные составляющие системы управления чрезвычайными техногенными ситуациями в условиях перехода к социально ориентированной рыночной экономике. Обязательное страхование ответственности риска эксплуатации опасных производственных объектов как перспективное направление развития законодательства в области промышленной безопасности позволит обеспечить экономическую эффективность системы предупреждения возникновения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера, что отвечает целям устойчивого социально-экономического развития. Также представляются возможные результативные направления правоприменительной практики в рамках действующего законодательства.

By results of the comparative analysis of the domestic and foreign right are represented actual making control systems of extreme technogenic situations in the conditions of transition to socially focused market economy. Obligatory insurance of responsibility of risk of

operation of dangerous industrial objects as a perspective direction of development of the legislation in the field of industrial safety will allow to provide economic efficiency of system of the prevention of occurrence and liquidation of extreme situations of technogenic character that answers the purposes of steady social and economic development. Also possible productive directions of law enforcement within the limits of the current legislation are represented.

Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на здоровые и безопасные условия жизнедеятельности – каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права [1]. Полномасштабная реализация гражданских прав и свобод в условиях последствий катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции и перехода к рыночной социально ориентированной экономике является стратегической задачей государства и институтов гражданского общества на пути достижения целей устойчивого развития [3]. Этим целям отвечает и присоединение страны к важнейшим международным договорам и обязательствам.

Принятие закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [8] положило начало самостоятельной отрасли права – права в области промышленной безопасности, учитывающего все основные положения Конвенции ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий. Его принятие оказало положительное влияние на состояние противоаварийной устойчивости предприятий и дало новый импульс в обеспечении безаварийного функционирования народного хозяйства. Изменилось отношение к вопросам технической безопасности, в данной области стал применяться системный подход к решению проблем и принятию решений.

Государственное регулирование промышленной безопасности в условиях реформирования экономики осуществляется с учетом всех направлений и элементов системы промышленной безопасности, которая рассматривается как неотъемлемая часть управления производством и основа для обеспечения его устойчивого развития и функционирования. Главная задача по обеспечению промышленной безопасности – минимизация риска возможных аварий на опасных производственных объектах.

Основными направлениями государственной политики в области промышленной безопасности являются совершенствование правовой основы обеспечения промышленной безопасности и обеспечение модернизации технологической базы экономики. Для этого создается отвечающая международным требованиям система норм и правил; разрабатываются современные методы и средства анализа безопасности, прогнозирования и управления рисками; создается информационно-управляющая система промышленной безопасности; обеспечивается соблюдение требований безопасности при проектировании, изготовлении, монтаже, эксплуатации и выведения из эксплуатации потенциально опасного оборудования; создаются надежные автоматические системы диагностики и защиты от аварий; совершенствуется система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; обеспечивается подготовка сил и средств для предупреждения и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах. В республике сформированы области права, аналогичные трудовому и экологическому законодательству развитых стран.

До принятия закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» реализация многих элементов системы промышленной безопасности, установленных на подзаконном уровне, было затруднено. В частности, это касается давно известной за рубежом процедуры декларирования безопасности опасных производственных объектов. После принятия закона началась активная деятельность по разработке новой нормативной правовой базы в области промышленной безопасности. В развитие закона принят ряд нормативных документов: Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах, Правила применения технических устройств на опасных производственных объектах, Положение о порядке технического расследования причин аварий и инцидентов на опасных производственных объектах, Правила представления декларации безопасности опасных производственных объектов и др.

Однако анализ законодательства Республики Беларусь свидетельствует об отсутствии в нем экономического механизма управления промышленной безопасностью, гарантирующего в полной мере экологическую безопасность страны [2; 9; 11]. На пути создания эффективного экономического механизма управления чрезвычайными ситуациями техногенного характера и экологической безопасностью представляется известный мировой опыт обязательного страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пострадавших и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте, как это предусмотрено, например, в федеральном законе Российской Федерации «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и в принятом на XV пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ модельном законе об экологическом страховании «Об организации страхового дела в сфере защиты населения, территорий и хозяйственных объектов от воздействия загрязненной окружающей природной среды».

Система обязательного страхования ответственности за причинение вреда в случае аварии на опасном производственном объекте обеспечивает условия реализации гражданских прав и свобод, изначально определяемых безопасностью жизнедеятельности.

Для пострадавших в результате аварии такое страхование – это гарантия прав на получение возмещения за нанесенный ущерб жизни, здоровью и имуществу, в том числе косвенно на компенсацию за экологический ущерб от аварии. Предприятиям-страхователям страхование ответственности обеспечивает финансовый резерв для ликвидации последствий аварии и возмещения ущерба пострадавшим гражданам и организациям, а также юридическую поддержку при наличии претензий и исков. Страховая компания отклоняет неправомерные претензии к страхователю и оплачивает лишь действительные убытки. При отсутствии страховых случаев предприятие также получает дополнительный источник финансирования превентивных мероприятий, направленных на повышение безопасности и противоаварийной устойчивости объекта, или целевого интегрирования необходимых для этого средств на отраслевом и межотраслевом уровнях. Органам управления страхование ответственности дает финансовый резерв для ликвидации последствий аварии и возмещения ущерба пострадавшим гражданам и организациям, а также обеспечивает контроль со стороны страховой компании за безопасностью и противоаварийной устойчивостью объекта страхования, так как страховой компании невыгодны аварии и она будет предпринимать все меры, чтобы их предотвратить. Иначе субъекты хозяйствования не имеют должной мотивации страхования и достаточного обеспечения материальной готовности к предупреждению, локализации и ликвидации последствий аварий. Отсутствие обязательного страхования ответственности также никак не отвечает целям экономического стимулирования предотвращения техногенных загрязнений окружающей среды. Более того, не представляется возможной и компенсация возникающего эколого-экономического ущерба, реализующая принцип «загрязнитель платит».

Статья 25 закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» только предусматривает возможность заключения организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, договора страхования ответственности за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте со страховой организацией, а ст. 27 устанавливает обязанность возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей среде юридическими лицами. Но и по прошествии десятилетия действия закона его установления не являются достаточной мотивацией для заключения договора страхования ответственности субъектов хозяйствования, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Наиболее продуктивным направлением на пути формирования системы экологической и промышленной безопасности страны в рамках действующего законодательства представляется реализация авторитета самой массовой общественной организации – Федерации профсоюзов Беларуси. Динамично развивающееся правовое поле в области трудового законодательства предусматривает возможности решения широкого круга проблем трудовых и социально-экономических отношений в результате активного участия представляющих интересы работников профсоюзов в рамках социального партнерства, когда профсоюзы и работодатели выстраивают свои отношения на договорной основе при участии государства [7; 10].

Нормы действующих правовых актов устанавливают возможность широкого участия профсоюзов в процессе формирования и развития правового поля системы обеспечения экологической и промышленной безопасности и охраны труда, системы безопасности жизнедеятельности в целом. Решение конкретных проблем обеспечения экологической безопасности в ряду других могут и должны найти свое отражение в соглашениях между представителями работников и нанимателей всех уровней – республиканского, территориальных, отраслевых и предприятий. С целью актуального содержательного наполнения переговорного процесса по заключению трехсторонних соглашений различных уровней в части их разделов по вопросам экологической безопасности проведен сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта. Основу информационно-аналитического поля составили генеральное, областные и отраслевые соглашения Республики Беларусь, а также региональные и отраслевые соглашения Российской Федерации.

Действующие местные и отраслевые соглашения, как и коллективные договоры, часто содержат обязательства, являющиеся, по существу, кальками соответствующих установлений действующих законодательных актов, которые включают своим содержанием фрагментарное изложение норм действующих нормативных правовых актов, не привносящее дополнительные социально-трудовые гарантии и преимущества по вопросам охраны труда и окружающей среды для работников в зависимости от особенностей региона или отрасли. К ним относятся обязательства рассмотрения промышленной и экологической безопасности в качестве одного из приоритетных направлений сотрудничества, проведение предварительной экспертизы вновь строящихся и реконструируемых объектов на соответст-

вие их требованиям охраны труда и экологической безопасности с участием профсоюзных органов, обязательства по информированию населения о состоянии экологической обстановки и принимаемых мерах, направленных на ее улучшение. На сегодняшний день только по вопросам охраны труда и окружающей среды существуют тысячи нормативных правовых актов, относящихся к различным уровням соответствующих систем управления. Содержащиеся в них требования являются обязательными для исполнения всеми субъектами хозяйствования. Таким образом, представляется некорректным сам факт договоренностей сторон соглашений об обязательствах выполнять отдельные положения нормативно-правового поля. Есть случаи и искажения в соглашениях и коллективных договорах сути той или иной нормы права.

Предметом трехсторонних договоренностей и соответствующих обязательств в содержании соглашений могут быть как раз те положения системы управления охраной труда и окружающей среды, которые не имеют должного развития в действующих нормативных правовых актах.

В областных, отраслевых соглашениях и коллективных договорах между работниками и нанимателями предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты, целесообразно предусматривать наряду с организационными, техническими мероприятиями, направленными на повышение их противоаварийной устойчивости, также и добровольное страхование ответственности за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте, предусмотренное ст. 25 закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Генеральные соглашения между правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов традиционно содержат раздел «Охрана труда. Экологическая безопасность». В нем предусматривается развитие и совершенствование правовой базы в области охраны труда, подготовки и принятия нормативных правовых актов по реализации положений концепции системы государственного управления охраной труда в Республике Беларусь. Аспект экологической безопасности представлен намерениями сторон по осуществлению совместного контроля и эффективного взаимодействия в области охраны труда, промышленной, экологической безопасности и здоровья. В рамках генерального соглашения представляется своевременным обязательство инициативы установления обязательного страхования ответственности за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте как необходимого фактора устойчивого социально-экономического развития страны.

Во исполнение закона Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5] образована государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, объединяющая Министерство по чрезвычайным ситуациям как республиканский орган государственного управления, осуществляющий управление в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной, промышленной и радиационной безопасности, гражданской обороны, и другие республиканские органы государственного управления, включая Министерство внутренних дел, иные государственные организации, подчиненные правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, организации, обеспечивающая планирование, организацию, исполнение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и подготовку к проведению мероприятий гражданской обороны, установлены основные направления их деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [4]. Основные направления деятельности Министерства внутренних дел по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций включают не только функции обеспечения общественного порядка при возникновении чрезвычайных ситуаций, организации оцепления и пропускного режима зон заражения (разрушения), охраны материальных и культурных ценностей при чрезвычайных ситуациях, а также личного имущества граждан в зонах временного отселения, но и участие в пределах компетенции в ликвидации чрезвычайных ситуаций, эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, осуществление охраны объектов, обеспечивающих устойчивое функционирование экономики.

С учетом последствий для служащих ОВД их участия в мероприятиях, направленных на ликвидацию и минимизацию последствий известных крупномасштабных аварий и катастроф, непринятие обязательного страхования ответственности риска эксплуатации опасных производственных объектов является основанием для включения в содержание профессиональной служебной подготовки и деятельности вопросов, посвященных не только изучению эффективных и актуальных направлений развития системы управления чрезвычайными ситуациями с целью обеспечения безопасности жизнедеятельности, но и инициации Министерством внутренних дел введения на законодательном уровне системы обязательного страхования ответственности организаций, эксплуатирующих опас-

ные производственные объекты, за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Аналогично выстраивается соответствующий мотивационный ряд и для других органов государственного управления.

Обстоятельства и широкомасштабные последствия аварийного выброса токсичных газов в Бхопале, катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции и множество других крупномасштабных и малых аварий и инцидентов в условиях обязательного страхования или его отсутствия свидетельствуют об эффективности и необходимости установления обязательного страхования ответственности риска эксплуатации опасных производственных объектов. При этом следует учитывать также значимость экологической безопасности в системе безопасности страны и специфику отраслевой структуры ее хозяйства, объемы эксплуатируемого морально устаревшего и физически изношенного оборудования и неприятие собственниками в условиях реформирования экономики любых экологических затрат. Возможно, на современном этапе социально-экономического развития Беларуси следует предусмотреть обязательное государственное страхование.

Реализация в рамках социального партнерства в полной мере возможностей как действующего законодательства в части добровольного страхования ответственности за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте, так и его совершенствования путем установления обязательного страхования гражданской ответственности организаций за вред, причиненный деятельностью промышленных предприятий, создающих повышенную опасность для окружающих, отвечает директиве президента Республики Беларусь «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины» [6] и целям Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года [3].

Библиографические ссылки

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0.
2. Моткин Г.А. Проблемы развития экологического страхования в России // Охрана окружающей среды и природопользование. 2005. № 2.
3. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. Минск, 2004.
4. О государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Совета министров Респ. Беларусь, 10 апр. 2001 г., № 495 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2001. № 40. 5/5713.
5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 141-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. 1998. № 19.
6. О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины : директива президента Респ. Беларусь, 11 марта 2004 г., № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. № 41. 1/5393.
7. Об охране труда : закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 356-З // Там же. 2008. № 158. 2/1453.
8. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 363-З // Там же. 2000. № 8. 2/138.
9. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономический анализ экологического права // Вопр. экономики. 2003. № 10.
10. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобрен Советом Респ. 30 июня 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 1999. № 80. 2/70.
11. Шимова О.С., Соколовский Н.К. Хозяйственный механизм природопользования в условиях становления рыночных отношений. Минск, 2005.

Дата поступления в редакцию: 27.06.10

УДК 347:379.85

И.Н. Яхновец, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Анализ деятельности государственных органов, направленной на правовое регулирование отношений в сфере туризма, позволяет утверждать, что сегодня проводится значительная работа в данном направлении. Вместе с тем в национальном законодательстве отсутствует ряд ключевых определений, которые способствовали бы гармоничному становлению туристической отрасли Беларуси. Любое цивилизованное государство, для того чтобы получать от туристической индустрии