

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Т. А. Азизов

ЮРИДИЧЕСКОЕ ПОНЯТИЕ «ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИТУАЦИИ» ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Главная цель статьи — выявить особенности юридического понятия «чрезвычайные экологические ситуации» по законодательству Российской Федерации и Республики Узбекистан. Для этого проводится сравнительно-правовой анализ законодательства России и Узбекистана.

Несмотря на наличие основных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций в Российской Федерации и в Республике Узбекистан, все же имеются некоторые предпосылки для совершенствования отдельных норм и положений, содержащихся в них. В этом плане считается актуальным, в первую очередь, обратить внимание на состояние разработанности понятийного аппарата в сфере чрезвычайных экологических ситуаций с точки зрения пригодности и целесообразности отдельных его элементов для оптимального учета потребностей современного состояния практики и научных достижений. В связи с этим принципиально важным является определение понятия чрезвычайной экологической ситуации в законодательстве исходя из наличия чрезвычайного юридического события — техногенной аварии или природного бедствия.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации, законодательство Республики Узбекистан, защита населения от чрезвычайных ситуаций, охрана окружающей среды, чрезвычайная экологическая ситуация, техногенная авария, природная катастрофа.

Azizov Tukhtamish A.

LEGAL NOTION “ENVIRONMENTAL EMERGENCIES” UNDER THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

The main purpose of the article is to identify the peculiarities of the legal notion “environmental emergencies” under the legislation of the Russian Federation and the Republic of Uzbekistan. For this purpose the author performs a comparative and legal analysis of the legislation of Russia and Uzbekistan.

Despite a number of main legal acts aimed at regulating relations in the sphere of environmental emergencies in the Russian Federation and in the Republic of Uzbekistan, there are certain premises for improving separate rules and provisions which they contain. In this regard, it is urgent, firstly, to focus on the level of definitions development in the sphere of environmental emergencies from the perspective of their suitability and expediency of their separate elements in order to effectively meet the needs of modern practice and scientific achievements. Therefore, it is essential to define the notion of an environmental emergency in the legislation by reference to the presence of an extraordinary legal event — a technological accident or a natural disaster.

Keywords: legislation of the Russian Federation, legislation of the Republic of Uzbekistan, protection of population from emergencies, environmental protection, environmental emergency, technological accident, natural disaster.

Азизов Тухтамиш Азамович — аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; azizovt@rambler.ru

Azizov Tukhtamish Azamovich — postgraduate student, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; azizovt@rambler.ru

Развитие опасных видов хозяйственной деятельности человека, рост численности населения и расширение в связи с этим местообитания людей «в сторону опасных участков природы» все больше увеличивает губительные для общества последствия техногенных аварий и природных катастроф, являющихся причинами чрезвычайных экологических ситуаций. Человечество, все больше вмешиваясь в естественные процессы развития природы и изменяя ее качественные и количественные показатели в целях удовлетворения своих растущих потребностей, остается относительно незащищенным перед разрушительным воздействием крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Сегодня разрастающаяся опасность чрезвычайных экологических ситуаций одинаково характерна не только для промышленно развитых государств, но и для динамично развивающихся стран мира. Так, высокая степень опасности техногенных аварий и природных катастроф сохраняется на территории Республики Узбекистан. В частности, в предгорных районах республики с каждым годом увеличивается опасность селей. В селеопасных зонах находятся 87 городов республиканского, областного и районного значения, а также более 200 деревень и других населенных пунктов, в которых проживают более 3,5 млн человек.¹ На территории Российской Федерации в 2010 г. произошло 360 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ЧС), в результате чего погибли 683 чел., пострадали 2 908 человек.²

Следует отметить, что чрезвычайные экологические ситуации наносят ущерб не только окружающей природной среде, но и здоровью населения, жизненным интересам людей, общества и государства. В этом плане особенно опасны техногенные аварии и катастрофы, которые в большинстве случаев называют экологическими. Стоит вспомнить, например, утечку нефти в морское пространство вблизи берегов Мексики (2010 г.), аварию на заводе алюминиевого сырья в Венгрии (2011 г.), лесные пожары в России (2010 г.), утечку радиации на Японской АЭС (2011 г.).

Растущая угроза техногенных аварий и природных катастроф и масштабы их последствий принуждают каждое государство принимать необходимые меры по предотвращению их опасности и ликвидации их последствий. Среди таких мер особое место занимает создание правовой основы государственного регулирования охраны окружающей среды, а также защиты человека, общества и государства от опасных чрезвычайных ситуаций. В этом плане предпочтение отдается разработке и принятию законов, регулирующих отношения в сфере предотвращения и ликвидации опасных чрезвычайных ситуаций. Так, в Российской Федерации 21 декабря 1994 г. был принят Закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».³ Аналогичный Закон Узбекистана № 824-І также называется «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (принят 20 августа 1999 г.).⁴ Кроме того, в Законе Республики Узбекистан «Об охране природы» от 9 декабря

¹ Национальный доклад о состоянии охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов в Республике Узбекистан. Ташкент, 2006. С. 101.

² Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2010 году». М., 2010. С. 26.

³ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁴ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. Ст. 221; Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2010. № 37. Ст. 316.

1992 г. содержится специальный раздел под названием «Чрезвычайные экологические ситуации».⁵

Несмотря на наличие основных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций в Российской Федерации и в Республики Узбекистан, все же имеются некоторые предпосылки для совершенствования отдельных норм и положений, содержащихся в них. В этом плане считается актуальным, в первую очередь, обратить внимание на состояние разработанности понятийного аппарата в сфере чрезвычайных экологических ситуаций с точки зрения пригодности и целесообразности отдельных его элементов для оптимального учета потребностей современного состояния практики и научных достижений. Как правильно отмечено в литературе, наличие достаточного понятийного аппарата позволяет обеспечить комплексный, единообразный подход при формировании законодательства в данной сфере общественных отношений.⁶

Разработка понятийного аппарата относительно чрезвычайных экологических ситуаций обуславливается в первую очередь особенностями применяемых в законодательстве терминов и выражений. Как справедливо отмечает проф. О. Л. Дубовик, многие акты, особенно подзаконные, ведомственные, насыщены естественно-научной терминологией, в первую очередь отражающей понятия и процессы физики, химии, биологии и других наук.⁷

Необходимость определения содержания и сущности юридического понятия терминов, связанных с чрезвычайными экологическими ситуациями, с научной точки зрения важна для обогащения существующих теоретических положений в этой области, которые в итоге предназначены для достижения следующих правотворческих и практических целей: а) дальнейшее совершенствование законодательства с учетом существующего, но еще не переведенного в ранг нормативной терминологии, естественно-научной лексики; б) более правильная и полная квалификация правовых отношений по поводу чрезвычайных экологических ситуаций, которая должна способствовать улучшению стратегии действия уполномоченных юридических и должностных лиц, а также стратегии поведения населения в условиях чрезвычайной ситуации; в) объективное и достоверное определение правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации и объема полномочий соответствующих (чрезвычайных) госорганов, юридических и физических лиц, вовлеченных в сферу регулятивной и практической деятельности. Помимо этого, как правильно сказано в литературе, необходимо выявить пробелы, дефекты юридической техники в действующих законодательных актах, несогласованность отдельных понятий, норм, подходов различных актов, определить общую методологическую и концептуальную основу совершенствования законодательства.⁸

⁵ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 1. Ст. 38; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. Ст. 118; 1997. № 4–5. Ст. 126; 1999. № 1. Ст. 20; 2000. № 5–6. Ст. 153. № 7–8. Ст. 217; 2002. № 9. Ст. 165; 2003. № 9–10. Ст. 149; Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2004. № 25. Ст. 287; № 51. Ст. 514; 2006. № 41. Ст. 405; 2011. № 1–2. Ст. 1; № 36. Ст. 365.

⁶ Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2007. С. 11.

⁷ Дубовик О. Л. Экологическое право. Учебник. М., 2004. С. 10.

⁸ Жаворонкова Н. Г. Некоторые проблемы совершенствования законодательства в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Право и образование. 2007. № 4. С. 76.

Разработка конкретно юридического понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» в нашем случае усложнена тем, что в специальном законодательстве о чрезвычайных ситуациях содержится понятие чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, которое отличается от понятия чрезвычайной экологической ситуации, данного в законодательстве об охране окружающей среды.

Так, Федеральный закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Аналогичное понятие чрезвычайной ситуации содержит ст. 2 Закона Республики Узбекистан «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Здесь примечательным является то, что в данном понятии отсутствует слово «экологическая», т. е. «чрезвычайная ситуация» отражена в самом общем смысле.

Однако Закон Республики Узбекистан «Об охране природы» в главе «Чрезвычайные экологические ситуации» расширяет понятие чрезвычайной экологической ситуации, включив в него и понятие «экологическое бедствие». И это послужило основанием неоднозначного понимания термина «чрезвычайная ситуация» в юридической литературе. Так, некоторые представители науки экологического права между понятиями «чрезвычайная экологическая ситуация» и «экологическое бедствие» ставят знак равенства. В качестве примера можно привести мнение Н. Г. Жаворонковой, которая утверждает: «Явления и катастрофы природного и техногенного характера, опасные для жизни и здоровья людей, окружающей среды, в российской правовой доктрине и законодательстве именуется экологическими бедствиями и чрезвычайными ситуациями».⁹ В то же время проф. М. М. Бринчук по этому вопросу занимает совсем другую позицию. Ссылаясь на Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»,¹⁰ он считает, что имеется два вида экологически неблагоприятных территорий — зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия.¹¹ Однако в учебнике «Экологическое право (право окружающей среды)» (1998 г.) он ставил под сомнение целесообразность выделение двух видов зон: «Есть ли в этом правовой смысл? Вопрос может быть поставлен и по-другому: нельзя ли решить проблемы реабилитации деградированных территорий, если будет существовать, к примеру, лишь зона экологического бедствия?»¹²

В законах Российской Федерации и Республики Узбекистан о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

⁹ Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. С. 3.

¹⁰ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 1992. № 10. Ст. 457.

¹¹ Бринчук М. М. Экологическое право. Учебник. М., 2004. С. 575.

¹² Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды). Учебник. М., 1998. С. 607–608.

термин «чрезвычайная ситуация» закрепляется в виде общего понятия, так как в нем не сделан акцент на «экологический» аспект.

Исходя из положений данных законов, можно вычислить квалифицирующие признаки чрезвычайных ситуаций. Так, самым основным признаком данного понятия является источник возникновения «чрезвычайных случаев», к которым относятся «аварии, опасные природные явления, катастрофы, стихийные или иные бедствия». К другому немаловажному квалификационному признаку чрезвычайной ситуации относится масштабность (тяжесть) природных и техногенных воздействий, которые как результат являются причиной чрезвычайной «обстановки на определенной территории». Третий признак — характер самого последствия, характеризующегося человеческими жертвами, ущербом здоровью людей или окружающей природной среде, значительными материальными потерями и нарушениями условий жизнедеятельности людей.

Следует отметить, что в литературе существует и другой подход для определения содержания чрезвычайной ситуации. Так, О. Л. Дубовик для этой цели применяет слово «элемент». По ее мнению, «элементами чрезвычайной ситуации являются: а) наличие угрозы (реальной потенциальной, неизбежной, чрезвычайной); б) последствия (необратимые, существенные, устойчивые, отрицательные); в) необходимость принятия дополнительных мер для ликвидации, предотвращения, смягчения последствий».¹³ Если сравнить нашу позицию с позицией О. Л. Дубовик, то мы сознательно не учитываем такой признак (элемент), как ликвидация последствий чрезвычайной ситуации, поскольку он не предусмотрен в понятии «чрезвычайные ситуации», содержащемся в Законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».¹⁴

Если более подробно остановиться на смысловом значении основного признака понятия чрезвычайной ситуации, каковым мы называли «аварии, опасные природные явления, катастрофы, стихийные или иные бедствия», то в вышеуказанном Законе Республики Узбекистан «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁵ не содержится его определение. А что касается российского законодательства, то согласно Закону Российской Федерации «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. №116-ФЗ¹⁶ авария — это разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемый взрыв и (или) выброс опасных веществ. Точно такое же понятие аварии содержится и в Законе Республики Узбекистан «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 25 августа 2006 г.¹⁷

Несмотря на наличие законодательного понятия аварии, в литературе предложено более емкое ее определение, под которым понимаются взрыв, пожар, неконтролируемые выбросы опасных веществ, повреждение технических устройств,

¹³ Дубовик О. Л. Экологическое право. Учебник. 3-е изд. М., 2010. С. 582.

¹⁴ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁵ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. Ст. 221; Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2010. № 37. Ст. 316.

¹⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; 2000. № 33. Ст. 3348; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 52. Ст. 5498; 2009. № 1. Ст. 17, 21; № 52. Ст. 6450; 2010. № 30. Ст. 4002; № 31. Ст. 4195, 4196; 2011. № 27. Ст. 3880; № 30. Ст. 4590, 4591, 4596; № 49. Ст. 7015, 7025; 2012. № 26. Ст. 3446.

¹⁷ Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2006. № 9. Ст. 49.

происшедшее по конструктивным, производственным, технологическим или эксплуатационным причинам, а также по причинам случайных внешних воздействий, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и природной среде, материальные потери и нарушения условий жизнедеятельности людей.¹⁸

Изучение соответствующих законодательных определений и литературных источников показывает, что авария (катастрофа) является основным признаком техногенных чрезвычайных ситуаций, т. е. природные стихийные явления не возникают в результате аварий (катастроф). Как известно, вышеназванные законы о промышленной безопасности указывают два признака аварий: 1) разрушение; 2) неконтролируемый взрыв и (или) выброс опасных веществ. А что касается учета последствий аварий, вопрос остается открытым.

Следует подчеркнуть, что именно возникшие в результате аварий последствия должны определить или оценить характер чрезвычайной ситуации. На наш взгляд, аварии (катастрофы) по характеру последствий следует разделить на оказывающие воздействие на окружающую среду, в результате которых могут возникнуть (возникли) необратимые явления в окружающей среде, а в дальнейшем угроза здоровью или жизни людей, и на не оказывающие воздействия на окружающую среду. В качестве примера для первого случая можно привести аварию на морской нефтяной скважине или нефтеперевозочном танкере, лесные пожары и т. п. Во втором случае последствия аварии могут оказать воздействие на здоровье и жизни людей или повлечь их гибель, а также привести к материальным потерям. Скажем, если на предприятии произошел взрыв и при этом погибли люди, а отсутствие какого-либо воздействия на окружающую среду не привело к необратимым последствиям, то данный случай нельзя оценить как чрезвычайное экологическое происшествие.

Чтобы признать аварию и связанные с нею последствия чрезвычайной экологической ситуацией, важно наличие необратимых, губительных последствий, в первую очередь в окружающей среде. Именно чрезвычайно опасное качество или состояние окружающей среды должно привести к потерям среди объектов природы (животные, деревья, отравленная вода и т. п.), материальным (финансовым) потерям, а также создавать угрозу здоровью и жизни людей или повлечь за собой человеческие жертвы. То же самое можно сказать и в отношении чрезвычайных ситуаций природного характера. Если в результате разрушительного землетрясения пострадало население и нанесен ущерб гражданам и государству, а его экологические последствия не заметны, то возникшее обстоятельство вряд ли можно объявлять чрезвычайной экологической ситуацией.

Исходя из этого, необходимо отметить, что, на наш взгляд, трудно назвать чрезвычайными экологическими ситуациями то неблагоприятное состояние окружающей среды, которое образовалось не в результате конкретных аварий или бедствий, а в процессе длительного антропогенного воздействия. Опираясь на такой основной признак чрезвычайных экологических ситуаций, трудно согласиться с его понятием, данным в Экологическом юридическом энциклопедическом словаре (2001 г.). Так, по мнению авторов этой книги, «основной причиной сложившихся чрезвычайных экологических ситуаций явилось развитие народного хозяйства, и в первую

¹⁸ Бринчук М. М. Экологическое право. Учебник. С. 564–565.

очередь промышленности, без учета экологических требований, отсутствие комплексного подхода к решению вопросов охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, остаточный принцип финансирования природоохранной деятельности. Концентрация экологически опасных производств в отдельных городах России вызвала чрезвычайное загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод». ¹⁹ Здесь же содержится также расплывчатое понятие зоны чрезвычайной экологической ситуации, которую как особый статус необходимо давать «только территориям, состояние окружающей среды которых соответствует критериям оценки экологической обстановки территории». ²⁰

Таким образом, когда речь идет о чрезвычайных экологических ситуациях, то необходимо иметь в виду наличие «чрезвычайного события», приведшего, в первую очередь, к «чрезвычайным» экологическим последствиям, которые впоследствии создали угрозу здоровью и жизни людей, обществу и государству или повлекли за собой человеческие жертвы.

Исходя из вышесказанного, можно различать два вида «ситуаций», возникших как «обстоятельство» в результате техногенных аварий (катастроф) или природных бедствий: 1) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера общего значения. Здесь отношения, связанные с этим «обстоятельством», являются предметом Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; 2) чрезвычайные экологические ситуации природного и техногенного характера, регулирование которых осуществляется также экологическим законодательством.

В свою очередь неэкологические чрезвычайные ситуации бывают нескольких видов. В этом плане вполне обоснованным является мнение о том, что чрезвычайные ситуации по характеру последствия могут быть социально-политическими, экономическими, военными, экологическими и т. д., а по сфере проявления — техногенными, биогенными, зоогенными, фитогенными и т. д. ²¹

Следует отметить, что в литературе при определении понятия чрезвычайной ситуации большинство авторов исходит из общего ее понятия, которое не ограничивается охватом понятия, содержащегося в Законе о защите чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а даже выходит за его рамки. Например, одни авторы при этом ссылаются на абз. 1 ст. 1 Соглашения «О взаимодействии государств — участников Содружества Независимых государств в случае эвакуации их граждан из третьих стран при возникновении чрезвычайных ситуаций» (подписанного в Москве 12 апреля 1996 г. и вступившего в силу 11 мая 1998 г.), в котором указано: «Чрезвычайная ситуация — ситуация, при которой вследствие крайнего обострения внутривнутриполитической обстановки либо вследствие вооруженных конфликтов с участием страны пребывания, стихийных бедствий, эпидемий, крупных аварий и катастроф в стране пребывания или в сопредельных странах возникает угроза жизни и здоровью граждан государств — участников настоящего соглашения». ²²

¹⁹ *Экология. Юридический энциклопедический словарь* / Колл. авт. М., 2001. С. 405.

²⁰ Там же. С. 407.

²¹ *Дубовик О. Л.* Экологическое право. Учебник. 3-е изд. С. 583.

²² *Гольцов В. Б.* Правовые трудности в определении чрезвычайных ситуаций // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2007. № 2. С. 69.

Другие же ученые в понятие «чрезвычайная ситуация» вкладывают комплекс событий, протекание или результат наступления которых приводит к реализации в районе чрезвычайной ситуации опасностей для жизни и здоровья, а также материальных ценностей, нарушению экономической деятельности, нормального жизненного обеспечения, функционирования систем управления и связи, а также экологического равновесия, обуславливающих необходимость привлечения внешних по отношению к району чрезвычайной ситуации сил и средств.²³

Следует отметить, что имеющаяся в литературе тенденция определения понятия чрезвычайной ситуации на «уровне общества и государства» не всегда заканчивается успешной находкой рационального зерна, поскольку «выше», чем положения Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»,²⁴ отсутствует другое законодательство. Несмотря на это, объектом наших научных интересов являются только чрезвычайные экологические ситуации техногенного и природного характера, последствия которых в первую очередь направлены на окружающую среду, а потом на людей и материальные ценности.

Для того чтобы катастрофические или губительные для окружающей среды и населения последствия техногенных аварий или природных бедствий можно было бы представить как чрезвычайные экологические ситуации, важно констатировать наличие «чрезвычайно» возникшего юридического факта — юридического события со всеми связанными с ним отношениями. В литературе высказывается мнение по поводу того, что чрезвычайные техногенные или природные опасные явления, которые следует назвать чрезвычайными юридическими событиями, послужат основой для возникновения чрезвычайных правоотношений.²⁵

Согласно законодательству констатация факта аварий или бедствия как юридического факта осуществляется путем объявления соответствующих территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации. Так, согласно ст. 39 Закона Республики Узбекистан «Об охране природы» «зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территорий, в том числе водного и воздушного пространства, где в результате хозяйственной и иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы либо аварии или катастрофы происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных». Аналогичная норма существовала и в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 58). Однако в новом Законе РФ об охране окружающей среды предусмотрено объявление только одного вида зон — экологического бедствия, что также свидетельствует об официальной «констатации» юридического события. Следует сказать, что сама по себе процедура объявления или признания в целях придания официального юридического статуса какому-либо объекту или явлению, как утверждалось в литературе, является одним из основных элементов его правового статуса.²⁶

²³ Маршал В. И. Основные опасности химических производств. М., 1989. С. 606–607.

²⁴ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

²⁵ Жураев Ш. Ю. Теоретические вопросы обеспечения экологической безопасности. Автореф. дис. ... к. ю. н. Ташкент, 2012. С. 7 (на узб. языке).

²⁶ Жураев Ю. А. Правовая охрана государственных памятников природы. Ташкент, 1989. С. 14.

Как известно, в определении понятия чрезвычайной ситуации, данном в законах Российской Федерации и Узбекистана «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», вопрос о таком важном элементе, как объявление зоной, т. е. признанность, остался открытым. По нашему мнению, объявление определенной территории (или объекта) зоной чрезвычайной ситуации должно рассматриваться как один из основных юридических элементов ее понятия.

Отсутствие в законодательном понятии чрезвычайной ситуации такого необходимого элемента, как «объявление зоной», дало повод некоторым исследователям рассматривать его без учета этого элемента. Так, проф. М. М. Бринчук в понятие экологически неблагополучных территорий, разновидностью которых, по его мнению, является чрезвычайная экологическая ситуация, включает наличие «правил об объявлении зон» и в то же время пишет: «Что касается зон чрезвычайных ситуаций, предусматриваемых Законом о защите от чрезвычайных ситуаций, то в отношении таких зон вовсе не требуется принятие решения об объявлении территории зоной чрезвычайной ситуации. Это решение резюмируется, если имела место катастрофа природного или техногенного характера. Главным тут является вопрос об определении границ зоны чрезвычайной ситуации».²⁷ Думается, что когда речь идет о зоне чрезвычайной ситуации, то трудно представить ее «существование» без принятия соответствующего решения компетентных органов.

Исходя из вышесказанного, следует сказать, что для того, чтобы чрезвычайные экологические ситуации можно было рассмотреть как правовую категорию, она должна основываться на признании события юридическим фактом — «объявление зоной». Правда, действующее законодательство пока не предусматривает «объявление зон» в качестве обязательного признака понятия чрезвычайной экологической ситуации. Однако ст. 39 Закона Республики Узбекистан «Об охране природы» содержит норму, в соответствии с которой «Решения об объявлении зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия принимаются в порядке, устанавливаемом законодательством».

Далее. Согласно вышерассмотренному общему, т. е. неэкологическому, понятию чрезвычайной ситуации, предусмотренному в Законе о защите от чрезвычайных ситуаций, она характеризуется как «результат аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия». Именно этот признак должен выступать основным и при определении понятия чрезвычайной экологической ситуации. Однако в законодательстве отсутствует согласованность между понятиями «чрезвычайная ситуация» и «зона чрезвычайной экологической ситуации».

Так, в части первой ст. 39 Закона Республики Узбекистан в отличие от ст. 2 Закона Республики Узбекистан «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» наряду с понятием «чрезвычайной ситуации» предусмотрено объявление зоной чрезвычайной экологической ситуации «участков территории, в том числе водного и воздушного пространства, где в результате хозяйственной или иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы либо аварии или катастрофы происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью людей,

²⁷ Бринчук М. М. Экологическое право. Учебник. С. 577.

состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных». Это означает, что понятие зон чрезвычайной экологической ситуации отличается от понятия «чрезвычайной ситуации», которое основывается на аварии, опасном природном явлении, катастрофе, стихийном или ином бедствии.

Учитывая данное обстоятельство, принципиально важным является определение понятия чрезвычайной экологической ситуации в законодательстве исходя из наличия чрезвычайного юридического события — техногенной аварии или природного бедствия. Причем такое понятие должно отражаться в законе о защите чрезвычайных ситуаций, а не в экологическом законодательстве. Это объясняется тем, что, во-первых, при этом устраняется разночтение в понятии чрезвычайных ситуаций, будь то это ее общее понятие или ее разновидность — чрезвычайная экологическая ситуация. Во-вторых, чрезвычайная экологическая ситуация будет рассматриваться не как результат плохой хозяйственной деятельности, а как результат техногенной аварии или стихийного бедствия.

В заключение следует ответить на такой, казалось бы, простой вопрос: чем отличается чрезвычайная экологическая ситуация от чрезвычайной ситуации общего значения? Особенность чрезвычайной экологической ситуации заключается в том, что здесь в первую очередь «удар» принимают на себя объекты окружающей среды (воздух, воды, почва, животные и т. д.), опасное состояние которых угрожает здоровью и жизни людей или повлечет за собой человеческие жертвы. А что касается неэкологической чрезвычайной ситуации, т. е. общего значения, то она может быть с экологическими последствиями или без них. С этой точки зрения формулировка части первой ст. 39 Закона Республики Узбекистан «Об охране природы», где в качестве первичного объекта воздействия определены «отрицательные изменения в окружающей природной среде», является правильной. Именно с этой позиции необходимо строить теоретические предпосылки относительно чрезвычайных экологических ситуаций.

Статья поступила в редакцию 30 декабря 2013 г.