

## К ПРАВОВЫМ ОСНОВАМ ТОЛКОВАНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

Тухтамиш Азизов\*

*В статье рассматривается понятие чрезвычайной экологической ситуации как правовой категории. Дается определение понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» и анализируется его отличие от понятия «чрезвычайная ситуация». Несмотря на наличие основных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций, все же имеются некоторые предпосылки для совершенствования отдельных норм и положений, содержащихся в них. В этом плане нужно обратить внимание в первую очередь 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 теории. С учетом данного обстоятельства в статье конкретизируются отдельные положения, уточняющие рассматриваемые правовые категории; в частности, чрезвычайные экологические ситуации будут считаться правовой категорией, если событие признается как юридический факт, т.е. в них непременно включается такой элемент, как «объявление зоной».*

Любое государство обладает суверенным правом пользоваться своими природными ресурсами и охранять их по собственному усмотрению [9. С. 27]. «Экологический суверенитет» пока не признан в качестве правовой категории.

Что же является правовой основой экологического суверенитета? Развитие признания суверенитета государств над природными ресурсами в международном масштабе берет свое начало с конца 1960-х годов. Но тогда в документах Генеральной Ассамблеи говорилось о суверенитете государств над природными ресурсами, прежде всего, в плане защиты экономической самостоятельности развивающихся государств. При этом природные ресурсы рассматривались только через призму сугубо экономических отношений. После приня-

тия ряда норм содержащиеся в Стокгольмской декларации Конференции ООН по окружающей человека среде 1972 г., во Всемирной стратегии охраны природы 1980 г., Африканской хартии права человека и народов в 1981 г., в Декларации принципов Рио по окружающей среде и развитию 1992г., в «Повестке дня на XXI век» и др [10]. Широкое хождение получил тезис о праве народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. А что касается экологической стороны проблемы, т.е. об обязанностях государств по охране окружающей среды, то им не придавалось необходимого должного внимания [7. С. 512].

В национальном масштабе правовой основой экологического суверенитета Республики Узбекистан является ст. 7 Консти-

\* **Азизов Тухтамиш Азамович** – юрисконсульт, Самаркандский государственный институт иностранных языков, аспирант кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

туционного Закона Республики Узбекистан «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан», которая гласит: «Материальной основой государственной независимости Республики Узбекистан является ее собственность. Земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир, природные и другие ресурсы на территории республики, ее интеллектуальные ценности являются национальным достоянием, собственностью Республики Узбекистан». При этом необходимость выделения экологического суверенитета в особую политико-правовую категорию обосновывается следующими положениями.

**Первое:** экологический суверенитет обуславливается изменением понятия современного государства, которое должно рассматриваться не только через призму политических конструкций: «территория, государственная власть и население» [8. С. 131], а с добавлением в него материальной основы, большую часть которой составляют природные ресурсы.

**Второе:** признание экологического суверенитета государств в практическом плане и на этом основании создание своеобразной преграды на пути к агрессивному наступлению способов и средств глобализма, к стремлениям строительства мирового государства, в конечном итоге послужит совершенствованию принципа равноправия государств как субъектов международных отношений.

**Третье:** экологический суверенитет необходим для того, чтобы признать верховенство права государства над природными ресурсами и его самостоятельность в сохранении этих объектов (в смысле охраны их даже против «интересов» других государств).

В связи с вышесказанным особую значимость имеет понятие чрезвычайной экологической ситуации как правовой категории, что впервые было подчеркнуто в Законе Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 754-ХП «Об охране природы». Данный Закон содержит специальную главу под названием «Чрезвычайные экологические ситуации». В соответствии со ст. 38 Закона 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.

Однако дальнейшее использование в законодательстве понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» практически приостановлено. Этому способствовало принятие Закона от 20 августа 1999 г. № 824-I «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Можно выделить два вида ситуаций, возникших в результате техногенных аварий (катастроф) или природных бедствий: 1) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера общего значения; здесь законодатель определяет понятие «чрезвычайные ситуации» без уточнения специфики последствий отрицательных явлений; а между тем возникновение такого рода обстоятельств в основном может иметь экологический характер, т.е. последствия направлены против нормального состояния окружающей среды; 2) чрезвычайные экологические ситуации природного и техногенного характера, регулирование которых также осуществляется экологическим законодательством.

В свою очередь неэкологические чрезвычайные ситуации бывают нескольких видов. 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. [2. С. 583].

При определении понятия «чрезвычайная ситуация» большинство авторов исходит из общего ее понятия, которое не ограничивается объемом толкования, содержащегося в Законе о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выходя за его рамки.

Так, одни авторы [1. С. 69] ссылаются на абз. 1 ст. 1 Соглашения «О взаимодействии государств - участников СНГ в случае эвакуации их граждан из третьих стран при возникновении чрезвычайных ситуаций» (подписано в Москве 12 апреля 1996 года, вступило в силу 11 мая 1998 г.), где 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».

Другие [6. С. 606-607] в понятие «чрезвычайная ситуация» вкладывают наличие комплекса неблагоприятных событий, в результате которых в районе чрезвычайной ситуации возникают опасности для жизни и здоровья людей, а также нарушаются экономическая деятельность, нормальное жизнеобеспечение, функционирование систем управления и связи, экологическое равновесие, что обуславливает необходимость привлечения внешних по отношению к району чрезвычайной ситуации сил и средств.

Здесь следует заметить, что определение понятия чрезвычайной ситуации на уровне общества и государства не всегда рационально, поскольку усилия в этой сфере лишь ограничиваются положениями Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». При этом экологическое законодательство, призванное регулировать отношения, связанные с этим обстоятельством, не всегда учитывается. Поэтому целесообразно рассматривать такие чрезвычайные экологические ситуации техногенного и природного характера, последствия которых в первую очередь направлены на окружающую среду, а затем на людей и материальные ценности.

Для того чтобы катастрофические или губительные для окружающей среды и населения последствия техногенных аварий или природных бедствий можно было отнести к чрезвычайным экологическим ситуациям, необходимо обосновать наличие юридической основы истолкования подобного события со всеми связанными с ним отношениями. Чрезвычайные техногенные или природные опасные явления, признанные чрезвычайными юридическими событиями, послужат основой для разработки чрезвычайных правоотношений.

Констатация аварии или бедствия как юридического факта позволяет объявить соответствующую территорию зоной 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, разру-

шительного 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 от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (ст. 58). Однако в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматриваются только зоны экологического бедствия, что также свидетельствует об официальной констатации возможности юридической квалификации события. Сама по себе процедура признания официального юридического статуса какого-либо объекта или явления считается уже одним из основных правовых элементов [4. С. 14].

Важно обратить внимание ещё и на следующее: в определении понятия чрезвычайной ситуации, данном в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и одноименном Законе Узбекистана, вопрос о таком важном элементе, как «объявление зоной» (т.е. признанность), остался открытым. По нашему же мнению, объявление определенной территории (или объекта) зоной чрезвычайной ситуации должно рассматриваться одним из основных её юридически элементов.

Из вышесказанного следует, что для того чтобы чрезвычайные экологические ситуации можно было рассматривать 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».

Кроме того, согласно общему (т.е. неэкологическому) понятию чрезвычайной ситуации, предусмотренному в Законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», 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 существующем законодательстве отсутствует конкретная согласованность между понятиями «чрезвычайная ситуация» и «зона чрезвычайной экологической ситуации».

Так, в ч. 1 ст. 39 Закона «Об охране природы» в отличие от ст. 2 Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», где дается понятие «чрезвычайной ситуации», зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются «участки 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, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных». Это означает, что понятие зон чрезвычайной экологической ситуации более широкое, чем понятие «чрезвычайная ситуация», которое обозначает аварию, опасное природное явление, катастрофу, стихийное или иное бедствие.

С учетом данного обстоятельства принципиально важным является определение понятия чрезвычайной экологической ситуации в законодательстве на основе именно наличия чрезвычайного юридически констатируемого события - техногенной аварии или природного бедствия. Причем такое понятие должно непременно отражаться в Законе о защите населения от чрезвычайных ситуаций, а не в собственно экологическом законодательстве. Это объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, при этом устраняется разночтение в понятии «чрезвычайная ситуация», будь то общее понятие или же его разновидность - чрезвычайная экологическая ситуация. Во-вторых, чрезвычайная экологическая ситуация должна рассматриваться не как результат плохой хозяйственной деятельности, а как результат техногенной аварии или стихийного бедствия.

Особенность чрезвычайной экологической ситуации заключается в том, что здесь удар принимают на себя в первую очередь объекты окружающей среды (воздух, воды,

почва, животные и т.д.). Она приводит к тому опасному состоянию, которое выражается в потере жизнеспособности окружающей среды, угрозе здоровью и жизни людей или к человеческим жертвам. С этой точки зрения формулировка ч. 1 ст. 39 Закона «Об охране природы», где в качестве первичного объекта воздействия определены «отрицательные изменения в окружающей природной среде», является правильной. Именно из этой позиции необходимо исходить при толковании чрезвычайных экологических ситуаций в рамках совершенствования законодательства в этой области.

Необходимо учитывать также и то обстоятельство, что одним из основных субъектов чрезвычайных экологических отношений является человек. Подвергаясь негативному воздействию чрезвычайной экологической ситуации, он вовлекается тем самым в соответствующие правоотношения, которые возникают внезапно, независимо от его воли. Установление зоны особого режима в случаях чрезвычайных экологических ситуаций непосредственно затрагивает его права, свободы и интересы.

Проблемы обеспечения прав и интересов населения в условиях возникновения чрезвычайных экологических ситуаций и осуществления чрезвычайных мер в той или иной степени рассмотрены специалистами экологического права Российской Федерации, Республики Узбекистан и других стран СНГ. Однако некоторые вопросы всё же требуют дальнейшего подробного исследования, так как права и интересы людей, находящихся или оказавшихся в районе чрезвычайной экологической ситуации, являются малоизученными.

Грубое нарушение экологических прав человека происходит из-за внезапно измененного качества окружающей среды. Сильно измененное (вредное, губительное) качество окружающей среды (воды, воздуха, земли, растительности и т.д.) представляет угрозу не только жизни и здоровью человека, т.е. праву человека на жизнь в благоприятной окружающей среде, но и другим правам. Например, губительное влияние состояния окружающей среды может явиться серьезным препятствием для осуществления права на труд. То же самое можно сказать и в отношении реализации права на образование.

До сих пор нет единого мнения относительно определения правовых критериев вредного (губительного) состояния окружа-

ющей природной среды. Обычно исследователи четко не различают состояние объектов окружающей среды, которое имеет место после чрезвычайного происшествия (авария, катастрофа, природные стихийные явления и т.д.) и то состояние, которое изменилось до чрезвычайных событий [2. С. 581-594, 3, 5. С. 522-544]. В этой связи необходимо определиться: чрезвычайное или не чрезвычайное состояние окружающей среды приводит к нарушениям прав и интересов человека. Конечно, внезапное (резкое) ухудшение качества и состояния окружающей среды происходит вследствие чрезвычайно опасного прецедента, грубо нарушающегося экологические и другие права человека.

Для установления правовых критериев состояния окружающей среды, которое наблюдается после происшествия чрезвычайного события и которое грубо ущемляет права и интересы человека, важно учитывать: а) объем вредных веществ в составе воздуха, воды, земли, растительности и физической нагрузки, оказанной на окружающую среду; б) радиус действия «чрезвычайно» возникшего экологического фактора; в) продолжительность действия (время опасного положения) поражающего фактора;

г) губительность не только в отношении жизни и здоровья людей, но и в отношении объектов природы (живых организмов, растительности и т.д.); д) материальные (финансовые) последствия и т.п.

Установление зоны с особым режимом в условиях чрезвычайных экологических ситуаций в первую очередь нацелено на обеспечение безопасности жизни и деятельности людей, нормализации общественно-бытовых сфер. Этим и другим общечеловеческим проблемам служит установление зоны особого режима. Особый режим предполагает проведение двух видов мер относительно прав и интересов человека: первый – ограничение или запрещение каких-либо прав и свобод; второе – предоставление дополнительных прав.

Ограничение прав и интересов населения, находящегося под действием чрезвычайной экологической ситуации, является вынужденным и временным. Вместе с тем ограничение прав и интересов предполагает не только какие-то потери и упущения, но и их компенсации. Они признаны сыграть особую роль в сохранении жизни и здоровья людей, поддержании их материального и бытового благосостояния, обеспечении участия в делах общества и т.п.

### Литература:

1. Гольцов В.Б. Правовые трудности в определении чрезвычайных ситуаций // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 2.
2. Дубовик О.Л. Экологическое право. М., 2010.
3. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007.
4. Жураев Ю.А. Правовая охрана государственных памятников природы. Ташкент, 1989.
5. Крассов О.И. Экологическое право. М., 2004.
6. Маршал В.И. Основные опасности химических производств. М., 1989.
7. Международное публичное право. Учебник / Отв. ред. К.А.Бекяшев. 2008.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 1. М., 1998.
9. Соколова Н.А. Международно-правовые пределы осуществления суверенитета над природными ресурсами // Международное право - International Law. 2009. № 1.
10. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conv\\_environment.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml)

### ENVIRONMENTAL EMERGENCY SITUATION: LEGAL GROUNDS FOR INTERPRETATION

The article deals with the notion of environmental emergency situation as a legal category. The article gives a definition

of the notion of “environmental emergency situations” and analyzes its distinction from the notion of “emergency situation”. Despite

the presence of the main legal instruments for the regulation of relations in the field of environmental emergency situation, there still exist some prerequisites for the improvement of individual rules and regulations contained therein. First of all, attention must be paid to the elaboration of the conceptual apparatus concerning environmental emergency situations in terms of suitability and feasibility of its individual elements to optimally meet the needs of the current state of practice and theory. Some individual legal categories are

concretized; in particular, an environmental emergency situation will be accepted as a legal category if the event is recognized as a legal fact, in other words, it should be declared "emergency zone".

Tukhtamish Azizov,  
Legal Adviser, Samarkand State Institute  
of Foreign Languages; Postgraduate  
Researcher; Department of Legal  
Environment Protection, Faculty of Law, St.  
Petersburg State University.

**Ключевые слова:**

охрана окружающей среды, чрезвычайная ситуация, чрезвычайная экологическая ситуация, техногенная авария, природная катастрофа, правовая категория, юридический факт.

**Keywords:**

environmental protection, environmental situation, environmental emergency situations, technological accidents, natural disaster, legal category, juridical fact.

**References:**

1. Gol'cov V. B. Pravovye trudnosti v opredelenii chrezvychajnyh situacij [Legal difficulties in the definition of emergencies] // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii [Vestnik St. Petersburg University of MIA of Russia]. 2007. № 2.
2. Dubovik O. L. Ekologicheskoe pravo [Environmental law]. M., 2010.
3. Zhavoronkova N. G. Ekologo-pravovye problemy obespechenija bezopasnosti pri chrezvychajnyh situacijah prirodno i tehnogennogo haraktera [Ecological and legal problems of safety in emergency situations of natural and technogenic character]. M., 2007.
4. Zhuraev Ju. A. Pravovaja ohrana gosudarstvennyh pamjatnikov prirody [Legal protection of the state natural monuments]. Tashkent, 1989.
5. Krassov O.I. Ekologicheskoe pravo [Environmental law]. M., 2004.
6. Marshal V.I. Osnovnye opasnosti himicheskix proizvodstv [Main dangers of chemical production]. Moscow, 1989.
7. Mezhdunarodnoe publicnoe pravo [Public international law]. Uchebnik / Otv. red. K.A.Bekjashev [Textbook / Contributing editor K.A. Bekyashev]. Moscow, 2008.
8. Obshhaja teorija gosudarstva i prava [The General theory of state and law]. Akademicheskij kurs v 2-h tomah. Otv. red. prof. M. N. Marchenko. T. 1. [Academic course in 2 vols. Ed. prof. M.N. Marchenko. Volume 1]. M., 1998.
9. Sokolova N.A. Mezhdunarodno-pravovye predely osushhestvlenija suvereniteta nad prirodnyimi resursami [International legal limits of the exercise of sovereignty over natural resources] // Mezhdunarodnoe pravo – International Law [International Law - International Law]. 2009. № 1.
10. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conv\\_environment.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml)