

ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 349.6

DOI: 10.17223/22253513/27/11

А.П. Анисимов

ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ, ЗАРУБЕЖНОМ И РОССИЙСКОМ ПРАВЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследуются категория «бедствие» в международном праве, а также опыт других республик бывшего СССР, предложивших более сложную, чем в России, систему территорий экологического неблагополучия. Анализируется практика придания отдельным участкам территории России статуса экологически неблагополучных, высказывается ряд предложений.

Ключевые слова: экологически неблагополучные территории, чрезвычайная ситуация, зона экологического бедствия, критерии, права человека, авария.

В современном мире, наполненном промышленными, техническими, военными и иными объектами, давно стали неизбежными аварии и катастрофы, причиняющие огромный вред природе и здоровью человека. К этому добавляются глобальные изменения климата, влекущие появление небывалых засух, наводнений и других природных катастроф. Наложившись друг на друга и дав тем самым кумулятивный эффект, указанные проблемы в два последних десятилетия заставили мировое сообщество обратить на себя самое пристальное внимание, что проявилось в принятии десятков международных актов, направленных на профилактику или преодоление последствий природных и техногенных аварий и катастроф. Между тем данная проблема имеет еще один аспект, мало обсуждаемый в зарубежной правовой науке.

Речь идет о неблагополучных экологических ситуациях, вызванных не природной или техногенной катастрофой, а многолетним нарушением экологических требований и нормативов, сделавших территорию отдельного населенного пункта (или более обширной территории) непригодной для проживания людей. В результате преодоление такой ситуации не может произойти путем принятия быстрых мер, в связи с чем срок преодоления таких последствий должен быть сопоставим с периодом разрушения экологических систем, а набор методов должен включать не только императивные, но и экономические методы. Поскольку гарантировать экологические права человека невозможно силами одного, даже самого развитого государства, возникает вопрос о параметрах и видах международного со-

трудничества в области преодоления негативных последствий деградации экологических систем.

Следует заметить, что юридическая категория «бедствие» является широко распространенной в международном публичном праве, что особенно очевидно при анализе документов, принятых Организацией Объединенных Наций (ООН). Особый интерес вызывают следующие два принципиальных аспекта.

Во-первых, категория «бедствие» упоминается ООН как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле в состав данной категории включается борьба не только с прямыми последствиями природных и техногенных катастроф, но и снижение рисков для здоровья, борьба с бедностью и т.д. [1]. В узком же смысле во многих документах ООН под «бедствием» понимается только стихийное бедствие, авария или техногенная катастрофа [2]. Во-вторых, категория «бедствие» может рассматриваться не только глобально, но и локально, т.е. в контексте проблем наиболее уязвимых категорий населения, например пожилых людей [3], женщин [4] и т.д.

В рамках узкого подхода Международная стратегия снижения стихийных бедствий Организации Объединенных Наций понимает под «бедствием» серьезное нарушение функций сообщества или общества, ведущее к широкомасштабным человеческим, материальным, экономическим и экологическим потерям, которые превосходят способность пострадавшего сообщества или общества справиться с ними, полагаясь на собственные ресурсы. Иными словами, природная угроза (потенциальное бедствие) может привести к разным результатам – в этом и состоит разница между угрозой и бедствием [5].

В свою очередь, широкий подход означает, что снижение риска стихийных бедствий должно соотноситься с инициативами в сфере развития и снижения бедности, поскольку отсутствие развития и бедность часто являются причиной и следствием стихийного бедствия. Например, неудачные попытки освоения лесов и пастбищ с целью разведения сельскохозяйственных культур могут привести к опустыниванию, оползням, пыльным бурям, засухе, что, в свою очередь, ведет к еще большей бедности и уязвимости. Но в опустынивании и его последствиях также повинны люди, которые уничтожают растительность быстрее, чем она успевает вырастать, и все это потому, что они бедны и не могут позволить себе покупать органическое топливо [6].

Из этого небольшого обзора следует, что ООН не связывает глобальные негативные экологические последствия для определенной местности с неудачной экономической политикой конкретной страны, нежелания органов власти осуществлять эффективный контроль, а бизнеса – производить инвестиции в природоохранное оборудование и иную экологически значимую деятельность, причем такую ситуацию нельзя назвать «стихийным бедствием».

Аналогичным образом европейское, японское и американское законодательство не содержит понятия «зона экологического бедствия», однако

устанавливает правовой режим отдельных экологически неблагополучных территорий, выделяя среди них, в первую очередь, территории с неблагоприятным качеством атмосферного воздуха. Кроме того, например, в США выделяются «критические районы» или «территории критического значения», где устанавливается специальный режим природопользования [7].

На формирование в СССР научной доктрины, посвященной правовому статусу зон экологического неблагополучия, сильно повлияла авария на Чернобыльской АЭС в 1986 г., когда советские люди столкнулись со страшными экологическими последствиями этой глобальной экологической катастрофы.

Именно тогда в науке советского экологического права стала обсуждаться мысль о том, что определенным территориям, сильно пострадавшим от негативных последствий загрязнения окружающей среды, следует придавать особый правовой статус, запрещая (или ограничивая) на них все виды хозяйственного использования. Данная позиция получила свое отражение в первом комплексном экологическом российском законе – Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. Данный закон впервые на постсоветском пространстве закрепил два вида экологически неблагополучных территорий: зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия. Данная классификация была воспринята и в других законах, например, ст. 67 Водного кодекса РФ. Закон указал и примерные параметры экологического неблагополучия обеих территорий.

Так, если на определенном участке территории России в результате хозяйственной и иной деятельности произошли устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, то такие территории могли быть объявлены по решению специально уполномоченных государственных органов *зонами чрезвычайной экологической ситуации* (при наличии заключения государственной экологической экспертизы). В таких зонах предполагалось прекращение деятельности, отрицательно влияющей на окружающую среду, приостановление работы предприятий, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую среду в целом, ограничение отдельных видов природопользования, проведение мер по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Соответственно, *зонами экологического бедствия* должны были объявляться участки территории России, где в результате хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. В таких зонах предполагалось прекращение деятельности хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрет на

строительство или реконструкцию новых хозяйственных объектов, существенное ограничение всех видов природопользования, принятие мер по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды.

Таким образом, данные зоны были очень похожи друг на друга, однако на практике обе эти эколого-правовые конструкции одинаково не применялись по финансовым причинам (в бюджете России не было необходимых денежных средств), а также ввиду отсутствия четкого порядка их образования.

Вскоре принимается Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г., который начинает регулировать смежную сферу общественных отношений, устанавливая организационно-правовые требования в сфере защиты прав граждан, земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации и ее части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Этот закон содержал ряд важных дефиниций, в частности термин «чрезвычайная ситуация», под которой понималась 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.

Постановлением Правительства РФ в 2007 г. было утверждено Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [8], согласно которому чрезвычайные ситуации различались в зависимости от количества пострадавших людей, у которых были нарушены условия жизнедеятельности, от размера материального ущерба, а также границ зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайные ситуации были подразделены на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные, федеральные. После принятия указанных нормативных актов в правовой науке России и других стран постсоветского пространства появляется новая тема для дискуссий, связанная с разграничением сферы действия двух отраслей законодательства и формулируемых ими правовых процедур – чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и зон экологического бедствия [9].

Указанный российский опыт оказал сильное влияние на законотворчество других стран постсоветского пространства. Так, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [10] указал, что в Беларуси в числе экологически неблагоприятных территорий выделяются зоны экологического бедствия, зоны экологического риска и зоны экологического кризиса. В Экологическом кодексе Республики Казахстан представлены наиболее подробная среди всех стран постсоветского пространства проце-

дура создания экологически неблагополучных территорий, система запретов и ограничений, оценка состояния экологически неблагополучных территорий и т.д. [11]. Указанные территории в Казахстане могут быть тех же двух видов, что и в России. Зона чрезвычайной экологической ситуации является своего рода переходным этапом к зоне экологического бедствия. Степень опасности последней является более высокой, поскольку здесь причиняется не просто вред, а существенный вред здоровью населения, экосистемы разрушены, животный и растительный мир находится на грани полного уничтожения [12]. В результате действия указанных норм, Аральский и Семипалатинский регионы Казахстана официально объявлены зонами экологического бедствия, поскольку там произошли разрушение естественных экологических систем, деградация флоры и фауны вследствие неблагополучной экологической обстановки.

Такие же две разновидности экологически неблагополучных территорий (зоны чрезвычайной экологической ситуации, зоны экологического бедствия) предусмотрены в Республике Кыргызстан, однако, в отличие от всех других республик бывшего СССР, в этой стране предлагаются специальные критерии для классификации степени экологического неблагополучия территории.

В частности, экологическая обстановка (ее критерии определяет правительство) может быть относительно удовлетворительная, напряженная, критическая, кризисная (и тогда это уже зона чрезвычайной экологической ситуации) и катастрофическая (и тогда это зона экологического бедствия) [13]. Три типа экологически неблагополучных территорий упоминаются и в экологическом законодательстве Республики Узбекистан (зоны чрезвычайной экологической ситуации, зоны экологического бедствия и «экологически потенциально опасные ситуации» (т.е. когда угроза еще не реализована)) [14].

Из этого небольшого обзора следует, что во всех республиках бывшего СССР органы государственной власти использовали еще советские доктринальные научные разработки и создали правовую базу для функционирования экологически неблагополучных территорий. В одних странах данная система уже успешно функционирует, в других (например, в России) еще нет. При этом примечательны попытки ряда стран выйти за рамки двух видов экологически неблагополучных территорий и предложить их дополнительные виды (Беларусь) или критерии экологического неблагополучия.

Итак, в отличие от ряда бывших республик СССР, в России до сих пор ни одной территории не был придан статус зоны экологического бедствия, а практика охраны таких неблагополучных территорий сейчас следующая:

1. Был принят ряд нормативных актов по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Кроме выплаты компенсаций пострадавшим жителям и ликвидаторам аварии, был утвержден перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения, обладающих разным правовым статусом, например зоны отчуждения

(часть Брянской области); зоны отселения (другая часть Брянской области); зоны проживания с правом на отселение (Брянская, Калужская, Орловская и Тульская области); зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом (Белгородская, Брянская, Воронежская, Калужская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская области и ряд других).

2. Кроме зоны Чернобыля, на территории России были выделены другие, не менее опасные зоны радиоактивного загрязнения, например г. Чапаевск, для оздоровления обстановки в котором несколько лет действовала специальная целевая программа «Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения города Чапаевска Самарской области», Восточно-Уральский радиоактивный след – зона Кыштымской аварии в Челябинской области; зоны загрязнения, образовавшиеся в результате испытаний атомного оружия на Семипалатинском, Новоземельском, Тоцком полигонах и проведения подземных взрывов в мирных целях. На этих территориях в индивидуальном порядке вводился режим ограничений хозяйственной деятельности, проживания граждан с выплатой им компенсаций [15].

Однако наиболее «классической» для России является экологическая ситуация в г. Карабаш (Челябинская область), где непрерывно действующее и постоянно расширявшееся на протяжении без малого двух веков горно-металлургическое производство, изначально не ориентированное на сохранение, защиту и восстановление природы, к концу XX в. привело к экологическому бедствию [16]. По оценкам исследователей, воздействие Карабашского медеплавильного комбината распространяется на все природные объекты; его выбросы, сбросы, твердые отходы сформировали ту техногенную среду, которая заместила собой исходные экосистемы. В соответствии с Критериями оценки экологической обстановки территории для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия [17], территория г. Карабаш была признана зоной экологического бедствия.

Однако создать ее не удалось из-за отсутствия специального закона. В городе и его окрестностях зафиксированы гибель и прекращение естественного возобновления всех видов растительности; почвы, по мере лишения дерновой защиты, подверглись все более интенсивной эрозии. Анализ оценки состояния здоровья населения г. Карабаш показал, что наиболее значимые негативные отклонения показателей здоровья касаются детей. Так, до 69% детей здесь относятся к наихудшим группам здоровья – 3-й и 4-й. Высока и доля детей, у которых зафиксировано повышенное содержание тяжелых металлов (свинец, кадмий) [18]. Однако когда прокуратура, ссылаясь на нарушения заводом экологического законодательства, обратилась с суд с требованием приостановить его экологически вредную деятельность, на защиту завода встали представители муниципалитета, просившие отказать в иске ввиду того, что завод является градообразующим предприятием, а его закрытие вызовет массовую безработицу. Кроме

того, они просили учесть, что предприятие взаимодействует с администрацией, предоставляет путевки в санаторий, приобретает для городской больницы медикаменты, занимается строительством домов на территории города, решает вопросы переселения граждан из санитарно-защитной зоны. Учитывая, что завод начал модернизацию очистных сооружений и иного оборудования, суд отказал прокурору в иске [19].

3. Констатируя пробел на федеральном уровне (отсутствие специального федерального закона), субъекты РФ и даже муниципалитеты предприняли ряд попыток создания зон экологического бедствия в порядке «опережающего нормотворчества». Например, в Комплексной программе социально-экономического развития Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района на 2008–2017 гг. на основании комплексного обследования воздушной среды зоны воздействия Норильского промышленного района площадь в 10,8 тыс. кв. км были определены как «зона экологического бедствия», а еще 16 тыс. кв. км – как «зона, неблагоприятная для проживания человека» [20].

В подпункте «б» п. 2 ст. 31 Устава (Основного закона) Самарской области была включена норма о том, что в ведении Самарской области находятся вопросы о введении особого режима областных зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия. Это предлагали сделать и представители правовой науки [21]. Данная норма была оспорена в заявлении прокурора. Самарский областной суд признал ее противоречащей федеральному законодательству и недействующей, а Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в определении от 07.07.2003 г. по делу № 46-Г03-10 оставила это решение в силе. Суд указал, что согласно ст. 5 и 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к полномочиям федеральных органов власти в сфере экологии отнесены вопросы объявления и установления правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ, а к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды – лишь осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия на территориях субъектов Российской Федерации. Таким образом, Верховный Суд РФ посчитал включение в Устав данной нормы превышением полномочий субъекта Российской Федерации, противоречащим федеральному законодательству [22].

С точки зрения целей и задач настоящей статьи, проведенный небольшой обзор законодательства и судебной практики позволяет сформулировать три важных концептуальных вывода. Во-первых, правовой режим зон экологического неблагоприятия в России (в отличие от ряда республик бывшего СССР) страдает крайней неопределенностью, в связи с чем (а также ввиду экономии финансовых средств на охрану природы) в России так и не было создано ни одной зоны экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации. Из этого следует, что нормы других законов, чье действие распространяется на зоны экологического бедствия,

также не вступили в силу. Так, ст. 250 Уголовного кодекса РФ рассматривает совершение такого преступления, как загрязнение вод в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, как квалифицирующий признак, что влечет более строгую ответственность. Однако таких зон нет, и потому п. 2 данной статьи невозможно применить, и это не единственный пример.

Во-вторых, в условиях указанной пробельности ряду территорий России все же присвоен статус, чем-то напоминающий статус зоны экологического бедствия, и даже проведено зонирование экологически неблагоприятных территорий (зоны отселения, отчуждения и т.д. возле Чернобыльской АЭС).

В-третьих, учитывая крайне неблагоприятную экологическую обстановку в РФ, ряд органов власти субъектов РФ и муниципалитетов пытались ввести в действие декларативную отсылочную норму ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г., но успеха не имели.

Между тем существующий приоритет экономических интересов государства над экологическими влечет крайне тяжелые последствия для жизни и здоровья граждан, создавая угрозы национальной безопасности, что требует дальнейшего обсуждения и решения. Весьма важным представляется и изменение позиции международного сообщества, что потребует пересмотра существующих представлений о категории «бедствие» в международном праве, с включением туда катастрофических экологических ситуаций, не связанных с какими-то конкретными авариями и катастрофами. Кроме того, при реформировании российского экологического законодательства представляет интерес опыт других стран СНГ, предусматривающих в своих экологических законах не одну, как в России, разновидность территорий экологического неблагоприятия (зона экологического бедствия), а несколько, что позволяет придавать особый эколого-правовой статус и принимать комплекс восстановительных мер к проблемным территориям, где еще не случилась полноценная экологическая катастрофа. Более того, необходимо разграничивать категории «чрезвычайная ситуация» и «зона экологического бедствия», поскольку далеко не каждая чрезвычайная ситуация способна повлечь долговременный экологический кризис на значительной территории, требующий принятия сложного комплекса восстановительных мер, введения ограничений и запретов хозяйственной деятельности, и выплаты гражданам компенсаций.

Литература

1. *Протоколы*. III Всемирная конференция ООН по снижению риска бедствий. 14–18 марта 2015 г. / Сендай, Япония. URL: http://www.unisdr.org/files/45069_proceedingsthirdunwcdtrru.pdf (дата обращения: 25.01.2018).

2. *Осуществление* Хиогской рамочной программы действий в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Предметное исследование: национальная система борьбы с

бедствиями в Китае и ее ответ на землетрясение в Вэньчуане. URL: http://www.unescap.org/idd/events/cddr-2009/CDR_2R.pdf (дата обращения: 25.01.2018).

3. *Послание* Генерального секретаря ООН по случаю международного дня по уменьшению опасности бедствий от 13 октября 2014 года. URL: http://www.unisdr.org/2014/iddr/documents/IDDR14.SGMessage_Russian.pdf (дата обращения: 25.01.2018).

4. *Снижение риска бедствий с учетом гендерного аспекта. Стратегия и практическое руководство*. Женева : МСУОБ ООН, ПРООН и МСОП, 2009. 177 с.

5. *Руководство по снижению риска стихийных бедствий на уровне сообщества в Центральной Азии*, 2006. URL: http://www.unisdr.org/files/2299_ACommunityGuiderus1.pdf (дата обращения: 25.01.2018).

6. *20 историй* успеха снижения риска стихийных бедствий из опыта Центральной Азии. URL: http://www.unisdr.org/files/2300_20GoodExamplesofGoodPracticercuss1.pdf (дата обращения: 25.01.2018).

7. *Каспрова Ю.А.* Экологически неблагоприятные территории: особенности правового режима : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

8. *Постановление* Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 17 мая 2011 г.) // СПС «Гарант» (дата обращения: 24.01.2018).

9. *Болтанова Е.С.* Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации // *Экологическое право*. 2017. № 1. С. 33–39.

10. *Закон* Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (ред. от 17.07.2017). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30450550#pos=0;200 (дата обращения: 25.01.2018).

11. *Экологический кодекс* Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III ЗРК (ред. от 15.06.2017). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593 (дата обращения: 25.01.2018).

12. *Бекшиева С.Д.* Правовое регулирование экологически неблагоприятных территорий по Экологическому кодексу Республики Казахстан // *Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России : материалы II Межрегион. науч.-практ. конф., Волгоград, 4–5 декабря 2008 г.* Волгоград, 2009. С. 160–165.

13. *Закон* Кыргызской Республики от 16 июня 1999 г. № 53 «Об охране окружающей среды» (ред. от 25.07.2016). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=293 (дата обращения: 25.01.2018).

14. *Закон* Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 754-XII «Об охране природы» (ред. от 14.09.2017). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=838 (дата обращения: 25.01.2018).

15. *Саввич Н.Е., Трунцевский Ю.В.* Экологическое право : учеб. пособие. М. : ЮрИнфоР, 2001.

16. *Рыженков А.А.* Правовой режим зон экологического бедствия // *Современное право*. 2014. № 7.

17. *Методика «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия»* (утв. Минприроды РФ 30.11.1992) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 25.01.2018).

18. *Дзугаев М.Д.* Карабаш – город «экологического бедствия» // *Вестник Челябинского государственного университета. Серия Право*. 2003. Т. 9, № 2. С. 92–96.

19. Решение Карабашского городского суда по делу № 2-5/2011. URL: <https://rospravosudie.com/court-karabashskij-gorodskoj-sud-chelyabinskaya-oblast-s-act-100886631/> (дата обращения: 26.01.2018).

20. Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды в Красноярском крае за 2009 год. Красноярск, 2010.

21. *Попугаева М.В.* Правовое обеспечение вывода территории Самарской области из состояния экологического бедствия (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

22. *Определение* Верховного Суда РФ от 07.07.2003 г. по делу № 46-Г03-10 // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 23.01.2018).

Anisimov Alexey P., Volgograd Institute of Management (Volgograd, Russian Federation)

ECOLOGICALLY NEGLECTED TERRITORIES IN INTERNATIONAL, FOREIGN AND RUSSIAN LAW: COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT

Keywords: ecologically neglected territories, emergency situation, zone of ecological disaster, criteria, human rights, accident.

DOI: 10.17223/22253513/27/11

The article states that in the modern world full of industrial, technical, military and other facilities, accidents and catastrophes resulting in a huge harm to the nature and health of the people are inevitable. Global climate changes result in the emergence of unprecedented droughts, floods and other natural disasters. These problems require urgent solutions; however, the priority of economic interests over the ecological ones in Russia results in extremely serious consequences for life, health of citizens and threatens national security. The changing position of the international community is very significant and this will demand the revision of the existing ideas about the category of "disaster" in international law, with inclusion of the catastrophic ecological situations, which are not connected with concrete accidents and catastrophes.

The legal regime of ecologically neglected territories in Russia (unlike a number of republics of the former USSR) suffers from extreme uncertainty and in this connection (and in view of cutting funds for environmental protection) no zone of ecological catastrophe or an emergency ecological situation was created here. Thus, the rules of other laws extending to zones of ecological disaster have not come into force yet. Article 250 of the Criminal Code of the Russian Federation considers the commission of such a crime as pollution of water in a zone of ecological disaster or of an emergency ecological situation to be a characterizing feature and this leads to a more strict liability. However, there are no such zones, and, therefore, Item 2 of this Article cannot be applied, and this is not the only example.

Besides, when reforming the Russian ecological legislation it is necessary to take into account the experience of other CIS countries providing in their ecological laws for not one (as in Russia) but different types of territories of ecological trouble (zone of ecological disaster). This allows giving a special ecological legal status and taking a complex of recovery measures to problem territories where a full-scale environmental disaster has not happened yet.

Moreover, it is necessary to differentiate categories "an emergency situation" and "a zone of ecological disaster" since not every emergency situation can give rise to a long-term ecological crisis on the considerable territory that demands the acceptance of a complex aggregate of recovery measures.

References

1. UNO. (2015) *Protokoly. III Vsemirnaya konferentsiya OON po snizheniyu riska bedstviy* [Protocols. III United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction]. Sendai, Japan. March 14–18, 2015. Sendai, Yaponiya. [Online] Available from: http://www.unisdr.org/files/45069_proceedin-gsthirdunwcdrru.pdf. (Accessed: 25th January 2018).

2. UNO. (2009) *Osushchestvlenie Khiogskoy ramochnoy programmy deystviy v Aziatsko-Tikhookeanskom regione. Predmetnoe issledovanie: natsional'naya sistema bor'by s bedstviyami v Kitae i ee otvet na zemletryasenie v Ven'chuane* [Implementation of the Hyogo Framework for Action in the Asian and Pacific region. Case study: the national system of

disaster management in China and its response to the earthquake in Wenchuan]. [Online] Available from: http://www.une-scap.org/idd/events/cdrr-2009/CDR_2R.pdf. (Accessed: 25th January 2018).

3. UNO. (2014) *Poslanie General'nogo sekretarya OON po sluchayu mezhdunarodnogo dnya po umen'sheniyu opasnosti bedstviy ot 13 oktyabrya 2014 goda* [Message from the Secretary-General on the occasion of the International Day for Disaster Reduction of October 13, 2014]. [Online] Available from: http://www.unisdr.org/2014/iddr/documents/IDDR14.SGMessage_Russian.pdf. (Accessed: 25th January 2018).

4. UNO. (2009) *Snizhenie riska bedstviy s uchetom gendernogo aspekta. Strategiya i prakticheskoe rukovodstvo* [Disaster risk reduction taking into account a gender perspective. Strategy and practical guidance]. Geneva: UNISDR, UNDP, IUCN.

5. UNISDR. (2006) *Rukovodstvo po snizheniyu riska stikhiynykh bedstviy na urovne soobshchestva v Tsentral'noy Azii, 2006* [Guidelines for Disaster Risk Reduction at the Community Level in Central Asia, 2006]. [Online] Available from: http://www.unisdr.org/files/2299_ACommunityGuiderus1.pdf. (Accessed: 25th January 2018).

6. UNISDR. (n.d.) *20 istoriy uspekha snizheniya riska stikhiynykh bedstviy iz opyta Tsentral'noy Azii* [Twenty success stories of disaster risk reduction from the experience of Central Asia]. [Online] Available from: http://www.unisdr.org/files/2300_20GoodExamplesofGoodPracticeruss1.pdf. (Accessed: 25th January 2018).

7. Kasprova, Yu.A. (2014) *Ekologicheski neblagopoluchnye territorii: osobennosti pravovogo rezhima* [Ecologically unfavorable territories: features of the legal regime]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

8. The Government of the Russian Federation. (2007) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 21 maya 2007 g. № 304 "O klassifikatsii chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenogo kharaktera"* (red. ot 17 maya 2011 g.) [Resolution No. 304 of the Government of the Russian Federation of May 21, 2007, "On the classification of emergency situations of natural and man-made nature" (edited on May 17, 2011)]. [Online] Available from: <http://ivo.garant.ru/#/document/12153609/paragraph/1283:1>. (Accessed: 24th January 2018).

9. Boltanova, E.S. (2017) Legal Regime of Zones of Ecological Disaster and Emergency Areas. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 1. pp. 33–39. (In Russian).

10. The Republic of Belarus. (1982) *Zakon Respubliki Belarus' ot 26 noyabrya 1992 g. № 1982-XII "Ob okhrane okru-zhayushchey sredy"* (red. ot 17.07.2017) [Law No. 1982-XII of the Republic of Belarus of November 26, 1992, "On protection of the environment" (as amended on July 17, 2017)]. [Online] Available from: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30450550#pos=0;200. (Accessed: 25th January 2018).

11. The Republic of Kazakhstan. (2007) *Ekologicheskiy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 9 yanvarya 2007 g. № 212-III ZRK* (red. ot 15.06.2017) [Ecological Code of the Republic of Kazakhstan dated January 9, 2007, No. 212-III ZRK (as amended on June 15, 2017)]. [Online] Available from: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593. (Accessed: 25th January 2018).

12. Bekisheva, S.D. (2009) [Legal regulation of ecologically unfavorable territories under the Environmental Code of the Republic of Kazakhstan]. *Prava cheloveka i problemy bezopasnosti obshchestva i lichnosti v sovremennoy Rossii* [Human Rights and Problems of Security of Society and Personality in Modern Russia]. Proc. of the Third Regional Conference. Volgograd. December 4–5, 2008. Volgograd. pp. 160–165. (In Russian).

13. The Kyrgyz Republic. (1999) *Zakon Kyrgyzskoy Respubliki ot 16 iyunya 1999 g. № 53 "Ob okhrane okruzhayushchey sredy"* (red. ot 25.07.2016) [Law of the Kyrgyz Republic on June 16, 1999, No. 53 "On Environmental Protection" (as amended on July 25, 2016)]. [Online] Available from: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=293. (Accessed: 25th January 2018).

14. The Republic of Uzbekistan. (1992) *Zakon Respubliki Uzbekistan ot 9 dekabrya 1992 g. № 754-XII "Ob okhrane prirody"* (red. ot 14.09.2017) [Law No. 754-XII of the Republic of Uzbekistan of December 9, 1992, "On the Protection of Nature" (as amended on

September 14, 2017)]. [Online] Available from: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=838. (Accessed: 25th January 2018).

15. Savvich, N.E. & Truntsevskiy, Yu.V. (2001) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Moscow: YurInfoR.

16. Ryzhenkov, A.Ya. (2014) *Pravovoy rezhim zon ekologicheskogo bedstviya* [Legal regime of zones of ecological disaster]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*. 7.

17. Ministry of Natural Resources of the Russian Federation. (1992) *Metodika "Kriterii otsenki ekologicheskoy obstanovki territoriy dlya vyyavleniya zon chrezvychaynoy ekologicheskoy situatsii i zon ekologicheskogo bedstviya"* (utv. Minprirody RF 30.11.1992) [Methodology "Criteria for assessing the ecological situation in the territories for the identification of zones of emergency ecological situation and zones of ecological disaster" (approved by the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation on November 30, 1992)]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90799/. (Accessed: 25th January 2018).

18. Dzugaev, M.D. (2003) Karabash – gorod "ekologicheskogo bedstviya" [Karabash is a city of "ecological disaster"]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Pravo*. 9[2]. pp. 92–96.

19. The Karabash City. (2011) *Court Reshenie Karabashskogo gorodskogo suda po delu № 2-5/2011* [Decision of the Karabash City Court in case No. 2-5 / 2011]. [Online] Available from: <https://rospravosudie.com/court-karabashskij-gorodskoj-sud-chelyabinskaya-oblasts/act-100886631/>. (Accessed: 26th January 2018).

20. Krasnoyarsk Territory. (2009) *Gosudarstvennyy doklad o sostoyanii i okhrane okruzhayushchey sredy v Krasnoyarskom krae za 2009 god* [State report on the state and protection of the environment in the Krasnoyarsk Territory in 2009]. Krasnoyarsk: [s.n.].

21. Popugaeva, M.V. (2005) *Pravovoe obespechenie vyvoda territorii Samarskoy oblasti iz sostoyaniya ekologicheskogo bedstviya (voprosy teorii i praktiki)* [Legal support for the withdrawal of the territory of Samara region from the state of ecological disaster (theory and practice)]. Abstract of Law Cand. Diss. Saratov.

22. The Supreme Court of the Russian Federation. (2003) *Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 07.07.2003 g. po delu № 46-G03-10* [Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of July 7, 2003, in Case No. 46-G03-10]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=9735#0399050706738068> (Accessed: 23rd January 2018).