

УДК 349.6

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-175-181

СОДЕРЖАНИЕ И СТРУКТУРА ПОНЯТИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ[▲]

СУХОВА Елена Александровна*

✉ Suhova-elena@yandex.ru

Ул. Вольская, 1, Саратов, 410056, Россия

Аннотация. Ухудшение состояния окружающей среды в результате ее загрязнения, применения неустойчивых моделей потребления и производства, утраты биоразнообразия, давления на экосистемы, стихийных и антропогенных бедствий остается на данный момент одним из основных препятствий на пути к обеспечению устойчивого развития России и обуславливает необходимость верного определения понятия «обеспечение экологической безопасности». От этого напрямую зависят постановка цели, задач и создание прочной правовой платформы, которая позволит сформулировать четкие дозволения и запреты в экологической сфере. Системный подход, взятый за методологическую основу, предполагает изучение любого явления через уяснение его сущности. Автором последовательно проанализировано понятие «экологическая безопасность», рассмотрены его основные элементы, раскрыта структура и дано определение понятию «обеспечение экологической безопасности».

Ключевые слова: устойчивое развитие, экологическая безопасность, окружающая среда, природные объекты, обеспечение экологической безопасности, экологические угрозы, удовлетворение человеческих потребностей.

The Content and Structure of the Notion of Ensuring Environmental Safety

Suhova Elena A.**

✉ Suhova-elena@yandex.ru

1 Volskaya st., Saratov, 410056, Russia

Abstract. The deterioration of the environment as a result of its pollution, the use of unsustainable consumption and production patterns, the loss of biodiversity, pressure on ecosystems, natural and man-made disasters remains one of the main obstacles to sustainable development in Russia and necessitates the correct definition of ensuring environmental safety. The statement of goals, tasks, choice of means and, of course, the creation of a solid legal platform that will allow to formulate clear permissions and prohibitions in the environmental sphere directly depends on this. A systematic approach, taken as a methodological basis, involves the study of any phenomenon through the understanding of its essence. To this end, the Author has consistently analyzed the concept of “environmental safety”, examined its main elements, disclosed the structure and given the definition of the concept of “ensuring environmental safety”.

Keywords: sustainable development, environmental safety, environment, natural objects, ensuring environmental safety, environmental threats, meeting human needs.

Необходимым условием устойчивого развития российского общества признана экологическая безопасность, рассматриваемая в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ¹

[▲] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

* Доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Land and Ecological Law at Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent.

¹ О безопасности : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. 5 окт. 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2 ; 2015. № 41, ч. 2, ст. 5639.

(далее – Закон № 390-ФЗ), Стратегии национальной безопасности², а также Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³ в качестве составной части национальной безопасности, а необходимость ее обеспечения указывается в качестве одного из приоритетных направлений. Эффективное обеспечение экологической безопасности должно в максимальной степени гарантировать стабильность экологической обстановки и невозможность катастрофических необратимых явлений в природной среде при осуществлении хозяйственной деятельности. Однако, как справедливо отмечает И. О. Краснова, обеспечение экологической безопасности не упоминается в законодательстве «ни как цель, ни как принцип правового регулирования, ни тем более как система правовых мер» [4, с. 544].

Проблема исследования категории «обеспечение экологической безопасности» в отечественной научной литературе связана с тем, что действующее законодательство не содержит определения базового понятия «безопасность», не перечисляет четких условий, гарантирующих «состояние защищенности», что, безусловно, приводит к разнообразным подходам, усложняет формирование единой теории безопасности и препятствует углубленным разработкам отдельных ее отраслевых видов. До вступления в силу ныне действующего Закона № 390-ФЗ легальная дефиниция рассматриваемого понятия содержалась в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1⁴. Безопасность определялась как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (ст. 1). Однако закон утратил силу 29 декабря 2010 г., а новое базовое понятие так и не было включено в действующий закон.

Основным законом в ряду современных нормативных правовых актов, содержащим легальное определение категории «экологическая безопасность», является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ⁵, в котором она трактуется как «состояние защищенности природной

среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». Данное понятие должно было стать юридическим критерием для обобщенной оценки тех или иных реальных ситуаций, имеющих отношение к природной среде или ее отдельным элементам. Однако на практике ввиду нечеткости формулировки оно вызвало различное толкование, в связи с чем до сих пор подвергается обоснованной критике [7, с. 197] и не способствует развитию правового обеспечения этой сферы.

Детальный анализ содержания представленного понятия позволяет обнаружить существенные его недостатки.

1. В данной дефиниции в качестве объекта экологической безопасности обозначены жизненно важные интересы человека и природная среда. Такая законодательная формулировка не соответствует действующей в настоящее время дефиниции «национальная безопасность», которая трактуется в Стратегии национальной безопасности РФ как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

К основным объектам национальной безопасности отнесены:

– личность как человек, рассматриваемый в единстве биологической и социальной сущности, характеризующийся индивидуальностью, обладающий от рождения естественными правами и свободами и наделенный как субъект общественных отношений правами и свободами, охраняемыми законом;

– общество как сложившееся по территориальному признаку объединение людей, в рамках которого удовлетворяются их основные

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 212.

³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Рос. Федерации от 19 апр. 2017 г. № 176 // Там же. 2017. № 17, ст. 2546.

⁴ О безопасности : закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 769.

⁵ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. 29 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133 ; 2018. № 31, ст. 4841.

жизненные интересы и потребности (права и свободы, безопасность и др.);

– государство как союз людей, организованный на началах права на единой территории.

Как видим, центральным и связующим элементом всех трех объектов национальной безопасности выступает именно человек как референтный объект. Поскольку экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности, постольку и объект экологической безопасности должен быть составной частью объекта национальной безопасности, к коим природная среда не причислена.

Кроме того, для обеспечения устойчивого развития обществу необходимо принимать эффективные решения, разрабатывать научно обоснованные проекты, осуществлять масштабные мероприятия, однако все эти действия сопряжены с известной долей риска возникновения угрозы изменений природной среды. Безопасность является неотъемлемым свойством любой системы, характеризующейся такими признаками, как устойчивость, целостность и относительная самостоятельность, но обретает она свое существование в связи с наличием опасности и появлением угроз.

В общепринятом смысле безопасность означает «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»⁶. Если категорию риска рассматривать в качестве меры потенциальной опасности, то безопасность представляет собой состояние, в котором риск появления опасности отсутствует либо риск возникшей угрозы сводится к нулю. Однако общеизвестно, что обеспечение полного отсутствия риска в реальности не представляется возможным, поэтому на современном этапе в обществе было принято решение о переходе от идеи абсолютной безопасности к концепции реально достижимой безопасности – допустимого (приемлемого) риска, в том числе и при воздействии на природную среду.

Данная концепция, возникшая во второй половине XX в., позволяет предупреждать катастрофы, аварии, неправильные решения, основываясь на знании закономерностей появления опасностей и способов снижения вызванного ими ущерба, а степень риска в мировой практике оценивается для различных видов деятельности вероятностью смертельных случаев.

Таким образом, степень риска и степень поддержания безопасности (состояния защищенности) определяются применительно к человеку. Целью безопасности является нейтрализация, искоренение, ликвидация источников угроз безопасности, а также последствий их действия на всех уровнях существования искомого объекта.

Опасности может подвергаться все: земля, недра, естественные экологические системы, растительный и животный мир, человек. Источником опасности могут быть все живые и неживые объекты. Но объектом безопасности необходимо признавать того, на кого направлены усилия по обеспечению защиты от опасности и поддержанию состояния защищенности и кто, в свою очередь, обладает одновременно двумя важными свойствами: не создает угрозу негативных действий и противостоит негативным действиям. В этом смысле природная среда не обладает ни первым, ни вторым свойством.

Какова же роль окружающей, в том числе природной, среды в системе экологической безопасности? Окружающая среда имеет основополагающее значение для выживания и благополучия человека. Деграция, загрязнение и чрезмерная эксплуатация природных ресурсов создают угрозу разрушения природной среды, что может оказаться необратимым и приведет к ухудшению здоровья и снижению качества жизни человека. Таким образом, важным фактором экологической безопасности является благоприятное состояние окружающей среды, качество которой находится на уровне, не представляющем опасности для человека, реализации его прав и свобод и удовлетворения его потребностей в нормальном физиологическом, интеллектуальном и духовно-нравственном развитии, обеспечиваемое непрерывным мониторингом и оперативным реагированием на возникновение угроз и поражающих последствий. Иными словами, экологическая безопасность возникает в процессе взаимодействия человека и окружающей среды, при котором все люди имеют справедливый и разумный доступ к ее ресурсам для удовлетворения своих реальных потребностей и которое обеспечивается механизмом предотвращения ухудшения ее качества и негативного воздействия на человека.

⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Мир и Образование : Оникс, 2011. С. 67.

Состояние же незащищенности (опасности) в экологической сфере характеризуется такими происходящими или будущими изменениями в окружающей среде, которые негативно сказываются (скажутся) на нынешних и будущих возможностях удовлетворения реальных человеческих потребностей за счет ее ресурсов. Пороговым уровнем, разделяющим экологическую безопасность и экологическую опасность, выступает регенеративный потенциал природной среды.

Таким образом, природная среда не является объектом экологической безопасности по двум причинам:

1) она не включена в перечень объектов национальной безопасности;

2) Конституция РФ, провозглашая Россию демократическим правовым государством, признает высшей ценностью именно человека, его права и свободы, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (ст. 2). В связи с этим объектом экологической безопасности выступает тот, на кого направлены усилия по обеспечению защиты от опасности и кто из-за этого находится в состоянии защищенности, т. е. человек, способный одновременно не создавать угрозу негативных действий и противостоять негативным действиям. Благоприятное состояние окружающей среды выступает основополагающим фактором экологической безопасности человека, а государство в лице органов власти и должностных лиц – субъектом ее обеспечения.

2. Законодатель уже отказался от определения объекта безопасности (человека) через указание на его жизненно важные интересы. В ныне утратившем силу Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» под данными интересами понималась совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Такое понимание, как считает В. Г. Вишняков, позволяло полагать, что «различные деструктивные (в том числе и противоправные) действия, не затрагивающие непосредственно жизненно важные интересы личности, общества и государства, не относятся к категории “угроз”» [2, с. 31].

Кроме закрепления данной дефиниции в российском законодательстве не были опре-

делены ни виды, ни содержание таких интересов. Как справедливо отмечал В. А. Мальцев, «в результате отсутствия законодательного закрепления интересов граждан и общественных организаций, связанных с обеспечением различных видов их безопасности (социальной, экологической, экономической и др.), эти интересы государством, как правило, не рассматриваются и не учитываются при принятии решений по важнейшим вопросам государственной жизни. Это не дает гражданам уверенности в реализации их интересов, что, естественно, вызывает справедливое недовольство в обществе» [5, с. 27].

В Конституции РФ в настоящее время трижды упоминается термин «интерес», но содержание его не раскрывается. В связи с этим в легальной дефиниции понятия «национальная безопасность» перечислены конкретные ценности, связанные с ее обеспечением, а именно: реализация конституционных прав и свобод граждан; достойные качество и уровень их жизни; суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность; устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Таким образом, сохранение в определении экологической безопасности указания на жизненно важные интересы человека является недостатком. Необходимо перечислить в законе конкретные условия, позволяющие гарантировать человеку экологическую безопасность. Представляется, что к ним должны быть отнесены: реализация конституционных прав и свобод человека, благоприятное состояние окружающей среды, устойчивое развитие человеческого общества.

3. Спорным следует признать и характеристику экологической безопасности как состояния защищенности от «возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». Общеизвестно, что на всех этапах человеческого развития при взаимодействии общества с природой происходит ее загрязнение, в свою очередь природная среда негативно воздействует на общество. В связи с этим угрозой экологической опасности является негативное воздействие на жизнь и развитие человека именно окружающей среды, измененной в результате опасных явлений и процессов.

На основании вышеизложенного под экологической безопасностью предлагается понимать состояние защищенности человека в процессе взаимодействия с окружающей средой от внутренних и внешних экологических угроз, при котором гарантируются соблюдение и защита прав и свобод человека, благоприятное состояние окружающей среды, устойчивое развитие человеческого общества. В свою очередь, такое состояние у объекта может сложиться только в результате эффективного его обеспечения.

По мнению С. Н. Русина, требуется разработка ясных представлений о конституционном термине «обеспечение экологической безопасности» и о его содержании. Ученый справедливо подчеркивает, что без этого невозможны ни разработка научно обоснованной государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, ни совершенствование государственного управления в этой сфере и кодификация законодательства об охране окружающей среды [6, с. 13].

В научной литературе высказываются различные точки зрения по поводу содержания понятия «обеспечение экологической безопасности» ввиду отсутствия его дефиниции в законодательстве. Так, по мнению М. М. Бринчука, к обеспечению экологической безопасности относятся два вида деятельности: а) в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, отвечающего интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды; б) в сфере защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [1, с. 108].

Как «форму экологической деятельности» определяет обеспечение экологической безопасности А. К. Голиченков и включает в ее содержание «достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой». С практической же точки зрения ученый понимает под ней «сведение (снижение) до возможно малой вероятности опасности вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды или вероятности экологических аварий и катастроф с помощью системы адекватных мер экономического, политического, организационного, правового и иного характера на здоровье

человека и другие объекты экологической безопасности» [3, с. 40].

Общим тезисом приведенных выше определений является то, что обеспечение экологической безопасности – это различные по форме и содержанию виды деятельности, направленные на поддержание благоприятного уровня состояния окружающей среды, при котором отсутствует опасность для человека. И с этим нельзя не согласиться.

Однако, на наш взгляд, деятельность можно охарактеризовать как одно из средств обеспечения, само же обеспечение представляет собой комплекс средств (инструментов, приемов, действий), с помощью которых создаются условия, при которых экологическая безопасность становится реально достижимой целью.

Чтобы внести ясность в понимание категории «обеспечение экологической безопасности», необходимо ответить на три вопроса:

1. Какой объект нуждается в обеспечении?
2. Какова природа угроз для объекта?
3. Кто должен осуществлять обеспечение и с помощью каких методов и средств?

Рассмотрим структуру понятия «обеспечение экологической безопасности», проанализировав следующие его элементы: объект обеспечения экологической безопасности, угрозы экологической безопасности, субъекты обеспечения экологической безопасности, содержание обеспечения.

Если объектом экологической безопасности является человек, то объектом ее обеспечения, исходя из предложенного нами понятия, являются соблюдение и защита прав и свобод человека, благоприятное состояние окружающей среды, устойчивое развитие человеческого общества. Обеспечение этих трех условий в совокупности и будет служить критерием, формирующим состояние защищенности человека при взаимодействии с окружающей средой.

Важным элементом структуры рассматриваемого понятия является понятие «угроза» в качестве причины нарушения состояния безопасности. Экологические угрозы можно определить как совокупность условий и факторов, влекущих негативное изменение качества окружающей среды и создающих тем самым прямую или косвенную возможность причинения вреда человеку (например, ухудшение здоровья, снижение качества жизни и др.). Источниками угрозы выступают внутренние и внешние источники опасности

как природного, так и техногенного характера, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и приводящие к ухудшению ее качества.

Субъектами обеспечения экологической безопасности являются государство в лице органов власти и должностных лиц, граждане, общественные объединения, т. е. все лица, наделенные законодательством РФ полномочиями либо обязанностями в сфере обеспечения экологической безопасности.

Содержание обеспечения экологической безопасности составляет система политических, организационных, социально-экономических, финансовых, информационных, правовых, технических средств, разработанных и реализуемых в целях предупреждения, выявления и своевременного устранения внутренних и внешних природных, техногенных и экологических угроз (и возможных последствий их действия), все, что субъекты разрабатывают, непрерывно совершенствуют и используют, чтобы достичь поставленной цели.

Исходя из вышеизложенного можно констатировать, что экологическая безопасность – это состояние защищенности, приобретаемое объектом (человеком) в результате ее обеспечения: создания субъектами таких условий, при которых безопасность становится реально достижимой. Условия, в свою очередь, создаются посредством разработки и реализации системы средств в целях противодействия угрозам и возможным последствиям их действия.

Таким образом, под обеспечением экологической безопасности предлагается понимать систему политических, организационных, социально-экономических, финансовых, информационных, правовых, технических средств, разработанных и реализуемых в целях выявления и своевременного устранения внутренних и внешних природных, техногенных и экологических угроз (и возможных последствий их действия). Такая трактовка позволяет устранить смешение или подмену понятий при исследовании экологической безопасности и ее обеспечения.

Список литературы

1. Бринчук М. М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М. : Макцентр, 2001. С. 106–119.
2. Вишняков В. Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 27–39.
3. Голиченков А. К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конф. (1995–1998 гг.). М. : Зерцало, 1999. С. 37–43.
4. Краснова И. О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex Russica. 2014. Т. 96, № 5. С. 543–555.
5. Мальцев В. А. Влияние категории «интерес» на конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения безопасности // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 26–30.
6. Русин С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12–18.
7. Сухова Е. А. Экологическая безопасность: правовой аспект // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса : материалы IX междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 80-летию Саратовской области. Саратов : Саратов. источник, 2016. С. 195–198.

References

1. Brinchuk M. M. Rol' gosudarstva v obespechenii ekologicheskoi bezopasnosti [The Role of the State in Ensuring Environmental Safety]. *Ekologicheskaya bezopasnost', problemy, poisk, resheniya – Ecological Safety, Problems, Search, Solutions*. Moscow, Maktsestr Publ., 2001, pp. 106–119.
2. Vishnyakov V. G. O metodologicheskikh osnovakh pravovogo regulirovaniya problem bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [On the Methodological Foundations of the Legal Regulation of the Security Problems of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2005, no. 9, pp. 27–39.
3. Golichenkov A. K. Okhrana okruzhayushchei prirodnoi sredy, obespechenie ekologicheskoi bezopasnosti, obespechenie ratsional'nogo ispol'zovaniya prirodnykh resursov: terminy, soderzhanie, sootnoshenie [Environmental Protection, Ensuring Environmental Safety, Ensuring the Rational Use of Natural Resources: Terms, Content, Ratio]. *Ekologicheskoe pravo Rossii – Environmental Law of Russia*. Moscow, Zertsalo Publ., 1999, pp. 37–43.
4. Krasnova I. O. Ekologicheskaya bezopasnost' kak pravovaya kategoriya [Environmental Safety as a Legal Category]. *Lex Russica*, 2014, vol. 96, no. 5, pp. 543–555.
5. Mal'tsev V. A. Vliyanie kategorii «interes» na konstitutsionno-pravovye otnosheniya v sfere obespecheniya bezopasnosti [Influence of the Category of “Interest” on Constitutional and Legal Relations in the Field of Security]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2005, no. 6, pp. 26–30.

6. Rusin S. N. Kontseptual'nye problemy ekologicheskoi bezopasnosti i gosudarstvennaya ekologicheskaya politika (pravovoi aspekt) [Conceptual Problems of Environmental Safety and State Environmental Policy (Legal Aspect)]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*, 2010, no. 5, pp. 12–18.

7. Sukhova E. A. Ekologicheskaya bezopasnost': pravovoi aspekt [Ecological Safety: Legal Aspect]. *Politiko-pravovye problemy vzaimodeistviya vlasti, obshchestva i biznesa v usloviyakh ekonomicheskogo krizisa – Political and Legal Problems of Interaction Between Government, Society and Business in the Economic Crisis*. Saratov, Saratovskii Istochnik Publ., 2016, pp. 195–198.