

Проблемы обеспечения безопасности окружающей среды

Аннотация. Статья посвящена вопросам обеспечения безопасности окружающей среды. Автор раскрывает содержание угроз окружающей среде, дает их классификацию. Отмечается важность прогнозирования возможности возникновения предполагаемых и новых угроз, рассматриваются механизмы такого прогнозирования. В статье доказывается, что изменения климата являются важнейшей угрозой безопасности Российской Федерации, в связи с чем их своевременное выявление и оценка относятся к числу приоритетов политики в области климата. Анализируя содержание Концепции национальной безопасности 2015 года и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, автор делает вывод, что законодатель не видит особых различий в терминах, используемых в целях указанных нормативных правовых актов, что проблема низкого качества терминов в области охраны окружающей среды имеет не только практический и правовой, но и методологический аспект, поскольку обусловлена межотраслевым характером общественных отношений. Последствием некачественной терминологии, смешения важных понятий обязательно будут ошибки планирования и обеспечения безопасности окружающей среды. Необходим единый, согласованный по целям, задачам и функциям межотраслевой, междисциплинарный подход к изучению проблемы.

Ключевые слова: экология, климат, окружающая среда, экологическая безопасность, угрозы и вызовы, концепция, стратегия.



Луиза Сираджединовна БУЛГАКОВА,
старший преподаватель
кафедры государственно-
правовых дисциплин
Санкт-Петербургского
юридического института
(филиала)
Университета
прокуратуры Российской
Федерации
6luiza@mail.ru
191014, Россия, г. Санкт-
Петербург, Литейный
просп., д. 44

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.183-190

LUIZA S. BULGAKOVA,

Senior lecturer, Department of State and Legal Disciplines
St. Petersburg Institute of Law (branch),
University of the Public Prosecutor's Office
of the Russian Federation
6luiza@mail.ru
44, Liteiny prosp., St. Petersburg, Russia, 191014

Safety Issues Environmental Security

Abstract. The article is devoted to the issues of environmental safety. The author reveals the content of threats to the environment, gives their classification. The importance of forecasting the possibility of the emergence of prospective and new threats is noted, the mechanisms of such forecasting are considered. The article proves that climate change is the most important threat to the security of the Russian Federation, and therefore their timely

© Л. С. Булгакова, 2022

identification and assessment are among the priorities of climate policy. Analyzing the content of the National Security Concept of 2015 and the Environmental Security Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025, the author concludes that the legislator does not see any special differences in the terms used for the purposes of these normative legal acts, that the problem of poor quality of terms in the field of environmental protection is not only practical and legal, but also methodological aspect, since it is due to the intersectoral nature of public relations. The consequences of poor-quality terminology, confusion of important concepts will necessarily lead to mistakes in planning and ensuring environmental safety. There is a need for a unified, inter-sectoral, interdisciplinary approach to the study of the problem, coordinated in terms of goals, tasks and functions.

Keywords: ecology, climate, environment, environmental safety, threats and challenges, concept, strategy.

В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации¹ (далее — Доктрина) экологический кризис несет реальную угрозу устойчивому развитию человечества. Нарушения сложившихся биоценозов неизбежно приводят к дестабилизации биосферы в целом. Дестабилизация биосферы сказывается на ее способности поддерживать необходимые для человека условия окружающей среды. Именно поэтому человечеству необходимо своевременно и адекватно реагировать на угрозы природе, в том числе сопряженные с чрезвычайными ситуациями как природного, так и техногенного характера.

Законодатель не ограничился Экологической доктриной и уже в 2017 г. принял Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года² (далее — Стратегия), которая так же, как и названная доктрина является основным, системным нормативным правовым актом в области обеспечения экологической безопасности, которая, в свою очередь, является составной частью национальной безопасности.

В тексте Стратегии отмечено сохранение угроз экологической безопасности, несмотря на проводимую государственную политику по минимизации вредного воздействия на окружающую среду опасных факторов биологического, химического и иного характера, по противодействию чрезвычайным ситуациям (в том числе на опасных производственных объектах), по адаптации отраслей национальной экономики к неблагоприятным изменениям климата.

Изучение названных в Стратегии вызовов экологической безопасности глобального и внутреннего характера позволяет прийти к выводу, что государство не в полной мере признает и осознает различие между этими вызовами. Стратегия к глобальным вызовам экологической безопасности относит неконтролируемый рост потребления невозобновляемых природных ресурсов, неблагоприятные

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р. «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

последствия изменения климата; сокращение биологического разнообразия; опустынивание, деградацию земель и почв и иные неблагоприятные изменения природной среды.

На наш взгляд, указанные вызовы следовало бы именовать трансграничными ввиду того, что они затрагивают территории нескольких государств (например, опустынивание является угрозой лишь для ряда территорий с жарким климатом, например, африканских государств).

Отнесен к внутренним вызовам экологической безопасности целый комплекс факторов, ряд которых в реальности носит глобальный характер. К таким факторам можно отнести рост городских агломераций и территорий с высокой плотностью населения, неизбежно приводящий к большему загрязнению атмосферы, почв и водоемов токсичными и радиоактивными веществами (например, фенолом), в том числе вследствие трансграничной экономической деятельности.

Не вполне ясна категория вызовов усиления деградации земель и почв, сокращения видового разнообразия животного и растительного мира и численности популяций редких видов животных.

Как видим, законодатель не обращает внимание на точность формулировок, не учитывая при этом их важность.

Наконец, по какой причине, на основании каких критериев отнесены к внешним угрозам экологической безопасности незаконная добыча водных биологических ресурсов, лесные пожары, трансграничное загрязнение атмосферного воздуха, перемещение организмов, способных вызвать эпидемии (эпизоотии, эпифитотии), препятствия сезонной миграции животных, перераспределение стока трансграничных водотоков. Почему это не вызовы, а угрозы? Какие из них следует отнести к внутренним угрозам (если есть внешние, то должны быть и внутренние угрозы)? Ответов на эти вопросы нет.

Таким образом, необходимо точно разделить понятия «вызовы» и «угрозы» и употреблять их точно по назначению: они различаются только по степени вероятности нанесения ущерба окружающей среде.

Проблема обеспечения охраны окружающей среды носит не столько прикладной, сколько, возможно, теоретический характер. В доказательство данного вывода проведем сравнительный анализ содержания действующей Стратегии национальной безопасности и предшествующей ей Концепции национальной безопасности, в особенности анализ угроз национальной безопасности в области охраны окружающей среды, и на основании полученных выводов проанализируем Доктрину и отраслевое законодательство в области охраны окружающей среды. Очевидно, что обращение, хотя бы краткое, к некоторым важным понятиям национальной безопасности мы считаем необходимым в силу того, что они в значительной степени определяют и угрозы в области охраны окружающей среды.

До настоящего времени нет не только единого мнения ученых и практиков в понимании важных терминов, употребляемых в области охраны природы, в особенности таких терминов, как «угрозы», «интересы», налицо противоречивость в применении этих ключевых понятий. Большинство ученых и экспертов говорят о взаимосвязи и взаимозависимости данных категорий, но лишь некоторые из них раскрывают и анализируют их соотношение в взаимное влияние. Еще меньше тех, кто анализирует связь угроз окружающей среде и опасности для нее, но



очевидно, что любая угроза всегда представляет собой опасность и возникнуть она может лишь при наступлении необходимых условий и поводов. Для охраны окружающей среды это чрезвычайно важно.

Мы в полной степени поддерживаем позицию С. А. Старостина, который, анализируя содержание понятий «концепция» и «стратегия», приходит к заключению, что синонимизация этих терминов ведет не только к отождествлению различных функций управления, к потере необходимой концентрации деятельности исполнительной власти, утрате вектора развития, но и к снижению эффективности исполнительной власти. Точность и качество формулировок — залог качества законодательства, а следовательно, и эффективности государственного управления³.

Так, в сфере национальной безопасности документ, именуемый концепцией, был утвержден Указом Президента РФ от 17.12.1997 № 1300⁴. Концепция национальной безопасности (далее — Концепция 1997 г.) изначально определялась как «политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности». Кроме того, Концепция содержала важнейшие направления и принципы государственной политики. Концепция объявлялась основой для принятия программных и организационных документов в области национальной безопасности. Обновление Концепции произведено в 2000 г. В определении сущности Концепции исключены слова «политический документ» и упоминания о роли Концепции как основы принятия иных правовых актов⁵.

С 2009 г. Президенты РФ принимали Стратегии национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности 2009 г. (далее — Стратегия 2009 г.) определялась в качестве «официально признанной системы стратегических приоритетов, целей и мер» в соответствующей сфере. Помимо этого, Стратегия 2009 г. называлась «базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности»⁶.

Стратегия национальной безопасности 2015 г. (далее — Стратегия 2015 г.), принятая после вступления в силу Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», позиционировалась в качестве «базового документа стратегического планирования», который определял «интересы и стратегические приоритеты, цели, задачи и меры» в соответствующей сфере⁷.

В основу Стратегии 2015 г. были положены риски России в мировом сообществе, ее национальные интересы и угрозы национальной безопасности. Следует

³ Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 88—90.

⁴ Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

⁵ Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

⁶ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2014.

обратить внимание на тот факт, что угрозы рассмотрены в Стратегии подробнее, чем в Концепции 1997 г. и Стратегии 2009 г.

Что касается ныне действующей Стратегии национальной безопасности 2021 г. (далее — Стратегия 2021 г.), то она во многом переняла сущностные характеристики Стратегии 2015 г.

Во-первых, Стратегии 2015 и 2021 гг. названы базовыми документами стратегического планирования, определяющими национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Как видим, содержание Стратегии 2021 г., как и Стратегии 2015 г., в наиболее полной мере отражает сущность стратегического планирования, в отличие от ранее действовавших документов.

Во-вторых, в Стратегиях 2015 и 2021 гг. сформулированы важнейшие понятия, которых в Концепции национальной безопасности и Стратегии 2009 г. либо не было, либо они формулировались кардинально иным образом: национальная безопасность Российской Федерации, национальные интересы Российской Федерации, национальные приоритеты Российской Федерации.

Стратегии 2015 и 2021 гг. включают в себя такие важные разделы, как «Россия в современном мире: тенденции и возможности», «Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты», «Обеспечение национальной безопасности». Причем Стратегия 2021 г. включает подраздел «Экологическая безопасность и рациональное природопользование», но разделов, которые раскрыли и сформулировали бы риски и угрозы национальной безопасности в этой области отсутствуют. В Стратегии 2015 г. раздел именовался «Экология живых систем и рациональное природопользование», что повторяло Стратегию 2009 г., вместе с тем Стратегия 2015 г. упоминает термин «угрозы экологической безопасности», причем он не раскрывается (п. 86 Стратегии 2015 г.).

Как видим, акцент в Стратегиях национальной безопасности сделан не на риски и угрозы, а на национальные интересы и национальные приоритеты. Объяснить и понять позицию законодателя в таком случае достаточно просто: категории «риск» и «угроза» достаточно динамичны, подвержены более частым и глубоким изменениям (вспомним COVID-19, Специальную военную операцию 2022 г. и др.). Национальные интересы, национальные приоритеты более стабильны и при этом важно, что не требуются постоянные изменения в Стратегию. Национальные интересы в большей степени соответствуют понятию и содержанию Стратегий 2015 и 2021 г.

Все сказанное в отношении национальной безопасности в полной степени соответствует безопасности окружающей среды.

Действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации объявила в качестве одного из важных национальных интересов Российской Федерации охрану окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптацию к изменениям климата⁸. В соответствии

⁸ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.



с действующей Стратегией 2021 г. для перехода России на новый уровень экономического развития и повышения качества жизни граждан должны приниматься комплексные меры, направленные на изменение состояния окружающей среды в лучшую сторону.

Тем не менее условия и факторы, несущие за собой прямую или косвенную возможность причинения ущерба окружающей среде (включая чрезвычайные ситуации), еще не устранены. Среди комплекса мер, целью которых являются защита гражданского населения и охрана природы от вредоносного и пагубного воздействия различных факторов биологического характера и предотвращение биологических угроз (опасностей), важное место занимают меры по снижению уровня распространения отдельных инфекций животных и растений, причиняющих вред природе⁹.

Следует обратить пристальное внимание на угрозы окружающей среде, названные федеральным законодательством, принятым с начала 1990-х гг. по настоящее время. К сожалению, недостатки, присущие действующему в настоящий момент Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁰ (далее — Закон), содержались и в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Законодатель РСФСР и современный законодатель проигнорировали многочисленные уже к 1990-м гг. научные труды, отражающие угрозы окружающей среде.

Действующий Федеральный закон об охране окружающей среды не содержит легальной дефиниции угроз окружающей среде и не перечисляет их, но рассматривает, прежде всего, через угрозы общеправовым ценностям (жизни, имуществу и пр.). В числе нормативно определенных основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Закона) выделен принцип обязательного проведения проверки документации, обосновывающий деятельность, способную пагубно воздействовать на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан.

Общественные объединения и НКО наделены правомочием обращаться в органы публичной власти, иные организации и к должностным лицам за получением актуальной информации о состоянии окружающей среды, о предпринимаемых действиях по ее охране, об обстоятельствах и о фактах деятельности, создающих угрозу соответствующим правовым ценностям (ст. 12 Закона).

Во-вторых, законодатель очень часто употребляет термин «угрозы» при определении целей, задач, полномочий по охране, например, организмов, которые отнесены к числу исчезающих или редких (ст. 62 Закона); охране редких почв (ст. 62 Закона), и т.п.

Наиболее ярким примером реализации законодательных предписаний являются так называемые «красные книги», созданные для учета соответствующих организмов. Организмы, поименованные в «красных книгах», изымаются из гражданского оборота. Генетический фонд таких организмов подлежит сохранению в искусственно созданной среде обитания и иным образом. Под запретом находятся добыча и изъятие таких организмов, а также любая деятельность, способствующая сокращению популяций таких организмов.

⁹ Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации». Ст. 9 // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 31.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный законодатель связал угрозы в отношении окружающей среды с причинением ей вреда. Статья 77 Закона предписывает гражданам и организациям возмещать причиненный окружающей среде вред в полном объеме в соответствии с законодательством.

Анализ отраслевых законов в исследуемой области позволяет сделать вывод о том, что ни один из них не выделяет угрозы окружающей среде, но в определенных контекстах, особенно когда идет речь об охране отдельных компонентов окружающей среды, некоторые угрозы определены. Ясно, что в каждом конкретном случае угрозы различны, но даже в таких случаях законодатель не называет их конкретно, а делает это опосредованно, через формулировки объектов охраны, задач, функций, полномочий и т.п.

В качестве примера можно привести ст. 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха». Федеральный законодатель установил перечень мероприятий, направленных на защиту населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей. Законодатель специально указывает, на необходимость принятия экстренных мер по защите населения в соответствии с законодательством РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в том случае, если изменение состава атмосферного воздуха, обусловленное аварийным выбросом загрязняющих веществ, создало реальную угрозу жизни и здоровью людей.

Как видим, угрозами названы лишь аварийные выбросы соответствующими предприятиями и производственными объектами загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Других угроз нет. Но очевидно, что это не так. Но здесь надо понимать, о каких угрозах идет речь. Это угрозы загрязнения атмосферы или угрозы, которые несет грязный воздух. Из содержания Закона следует, что речь идет только о загрязнении воздуха, а уж к каким последствиям это приводит — другой вопрос.

По данным ООН, загрязнение воздуха — одна из главных угроз для планеты. На сегодняшний день более 90 % людей во всем мире дышат воздухом, уровень загрязнения которого превышает допустимые нормы¹¹.

Необходимо точнее формулировать объекты и задачи охраны. В статье 6 упомянутого Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» в числе многочисленных полномочий органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха было упомянуто и проведение соответствующих мероприятий, направленных на защиту населения при чрезвычайных ситуациях, возникших в результате загрязнения атмосферного воздуха и несущих угрозу жизни и здоровью людей.

Таким образом, объектом охраны в Законе назван не компонент природной среды — атмосферный воздух, а население, которое нуждается в защите, да и то лишь при чрезвычайных ситуациях. Такое размытие объектов охраны, условий возникновения возможных негативных последствий (чрезвычайных ситуаций) не добавляет ясности в части способов решения проблемы, создает неопределенность в применении сил и средств уполномоченных органов государственной власти.

¹¹ URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/09/1409462>.



Аналогичную ситуацию мы видим и в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления». В случае возникновения или угрозы аварийных ситуаций, связанных с обращением с отходами, которые наносят или могут нанести ущерб правовым ценностям, необходимо немедленно информировать об этом соответствующие органы публичной власти.

Из содержания Закона не ясно, о каких авариях идет речь. Понятно, что они связаны с обращениями с отходами и что они наносят или могут нанести вред окружающей среде и иным охраняемым правовым ценностям. Но аварии могут быть различного генезиса, и не обязательно это могут быть чрезвычайные ситуации техногенного характера. Подпадает ли под данное определение ситуация, когда какая-либо внешняя причина приводит к аварии на предприятии по переработке отходов? Например, технически предприятие работает вполне нормально, безопасно, но происходит стихийное бедствие — наводнение или землетрясение, и предприятие разрушается. А как быть с аналогичной ситуацией, например, антропогенного характера?

В связи с изложенным хотим обратить внимание на необходимость более точно формулировать нормы как законов, так и нормы правовых актов управления в рассмотренной области.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронов А. М.* Обеспечение экологической безопасности современной России: некоторые правовые решения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 2. — С. 65—71.
2. *Грачкова Ю. Л.* Экологическая безопасность и роль права в решении экологических проблем в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5. — С. 166—178.
3. *Старостин С. А.* О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. — Право. — 2019. — № 32. — С. 88—90.