
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

А.М. Волков

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье проанализировано понятие «экологическая безопасность», присутствующее в многочисленных публикациях и нормативных правовых актах. Рассмотрены некоторые другие, близкие по содержанию термины, например «национальная безопасность»; «государственная безопасность». Предложено авторское определение экологической безопасности как объекта административно-правового обеспечения и некоторые рекомендации по закреплению этого термина в нормативных правовых актах.

Ключевые слова: безопасность; виды безопасности; экологическая безопасность; национальная безопасность; государственная безопасность; объекты безопасности; безопасность личности; административно-правовое обеспечение.

В настоящее время в условиях активного процесса формирования современного подхода к обеспечению экологической безопасности России этот вопрос снова вызывает несомненный интерес [1; 6; 7; 11], тем более что за последние годы приняты новые нормативные правовые акты. Основными из них являются: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [25]; Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [23]; Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [20]; Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» [21] и др.

Однако до сих пор ключевыми моментами, на которые следует обратить внимание, остаются следующие. Отсутствует единый подход к основному понятийному аппарату в области экологической безопасности, а именно слабая проработка в российском законодательстве категорий «экологическая безопасность», «виды безопасности» и др. В юридической литературе на понятие экологической безопасности высказаны различные взгляды.

В этой связи анализ ведущихся в научной литературе дискуссий говорит о том, что не выработан единый подход к пониманию экологической безопасности. Тем более отсутствует понимание того, что экологической безопасностью является объектом именно административно-правового регулирования. На этом и остановимся в статье.

Понятие «экологическая безопасность» в отличие от понятия «безопасность», присутствующее в многочисленных публикациях и нормативных правовых актах, в законодательстве многих стран мира закреплено. В п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ говорится, что вопросы обеспечения экологической безопасности определяются как находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Одним из важнейших прав человека, провозглашенных Конституцией Российской Федерации (ст. 42), является его право «на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Уголовное законодательство понятие «экологическая безопасность» использует в качестве родового объекта преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ «Экологические преступления». Административное законодательство устанавливает в гл. 8 КоАП РФ административную ответственность за совершение правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования и т.д.

В ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определено что «экологическая безопасность — 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» [24]. Таким образом, в нормативных правовых актах и литературе последнего времени получила свое закрепление экологическая безопасность [3; 13], и ее можно рассматривать, как сложную видовую категорию безопасности.

В современном российском законодательстве и правоведении экологическая безопасность выступает как юридическая категория для определения сферы деятельности органов государства, в частности органов исполнительной власти, и выделяется в качестве родового и непосредственного объекта посягательства конкретных видов преступлений и административных деликтов.

Например, отмечается, что «экологическая безопасность автомобильной дороги определяется как состояние защищенности окружающей природной и социальной среды от воздействия дороги на этапах строительства, реконструкции, эксплуатации, содержания и ремонта, когда параметры воздействия дороги на среду не выходят за пределы фоновых значений или не превышают санитарно-гигиенических (экологических) нормативов. В этом случае функционирование природных экосистем на придорожных территориях без каких-либо изменений обеспечивается неопределенно долгое время» [18].

А вот экологическая безопасность Вооруженных Сил РФ — «состояние защищенности окружающей среды, населения, личного состава, военных и гражданских объектов от воздействия неблагоприятных экологических факторов в районах дислокации, базирования и деятельности войск и сил флота...». И в этом же документе определяется «экологическая безопасность вооружения, военной техники и военных объектов как свойство вооружения, военной техни-

ки и военных объектов обеспечивать предотвращение (снижение) вредного воздействия вооружения, военной техники и военных объектов на окружающую природную среду и человека на всех стадиях жизненного цикла, исключая их боевое применение, при установленном состоянии организационно-технических мероприятий по обеспечению экологической безопасности Вооруженных Сил...» [14].

В этих определениях прослеживается мысль о том, что экологическая безопасность — это состояние защищенности. И в Законе РФ «О безопасности» безопасность определялась как состояние защищенности жизненно важных интересов личности,

Федеральный закон «О безопасности» определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Закон о безопасности сегодня не решает в полном объеме поставленных задач по определению правовой категории экологической безопасности. В нем перечисляются виды безопасности, но не представляются их определения и строгое толкование принципов классификации. А в Указе Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» говорится о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по экологической безопасности и ее задачах [21]. Однако в нем также нет определения понятия экологической безопасности. При этом на эту комиссию возлагаются задача подготовки соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности промышленных объектов, транспорта, сельскохозяйственного производства и других отраслей экономики, с уничтожением химического, ядерного и других видов оружия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также с ликвидацией зон экологического бедствия или неблагополучия на территории Российской Федерации. На нее также возложены следующие функции:

- выявление и оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности Российской Федерации;
- оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности Российской Федерации;
- рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в данной области, оценка их эффективности;
- анализ информации о состоянии экологической безопасности Российской Федерации;

- подготовка информационно-аналитических материалов к заседаниям Совета Безопасности по вопросам обеспечения экологической безопасности;
- участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации;
- анализ эффективности работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению решений Совета Безопасности;
- организация проведения экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом комиссия проводит подготовку соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности РФ: по разработке проектов нормативных правовых актов, по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях решения оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач разработки и реализации концептуальных и доктринальных документов в области экологической безопасности России.

Концептуальные положения по безопасности в данной области базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [17; 20]. Они охватывают все сферы общественной жизни государства.

В условиях урбанизации, развития производства и технологических процессов в Российской Федерации угроза ухудшения неблагоприятной экологической обстановки возрастает с каждым годом. Такое положение оказывают существенное воздействие на окружающий мир, истощают мировые запасы минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов. И это требует принятия оперативных и действенных мер по обеспечению экологической безопасности.

Правовое регулирование вопросов сохранения окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата предусматриваются Стратегией национальной безопасности, Экологической доктриной Российской Федерации, Концепцией федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» [15, 16]. Киотский протокол, принятый в Японии в декабре 1997 г. и ратифицированный Россией в целях обеспечения экологической безопасности, стал первым глобальным соглашением об охране окружающей среды, основанным на рыночном механизме регулирования — механизме международной торговли квотами на выбросы парниковых газов.

В целях рационального природопользования Закон о безопасности нацеливает на прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз экологической

безопасности. В нем прежде всего определены система и содержание деятельности по обеспечению экологической безопасности, полномочия соответствующих ведомств и должностных лиц.

Отдельные (конкретные) направления по защите природных экосистем России отражены в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральном законе от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории», Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Земельном кодексе РФ, Лесном кодексе РФ и других правовых актах.

В целях координации деятельности по развитию топливно-энергетического комплекса, обеспечению промышленной, энергетической и экологической безопасности и эффективного воспроизводства минерально-сырьевой базы образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности. Указом Президента РФ утверждено положение о комиссии при Президенте РФ по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности [22].

К объектам экологической безопасности Законом об охране окружающей среды отнесены природная среда и жизненно важные интересы человека.

Вместе с тем Закон о безопасности к объектам обеспечения безопасности относит жизненно важные интересы личности, общества и государства.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации также относит к объектам национальной безопасности личность, общество и государство.

Представляется, что нет никаких оснований исключать из перечня объектов экологической безопасности общество и государство, как это сделано в Законе об охране окружающей среды, так как совершенно очевидно, что угрозы в экологической сфере существуют не только для человека, но и для общества и государства.

Применительно к тому, что Закон об охране окружающей среды включает в круг объектов экологической безопасности природную среду, следует заметить, что экологическая безопасность природной среды вряд ли может существовать как таковая. С.Н. Русин отмечает, что «экологическая безопасность как социальная конструкция должна характеризовать некие социальные явления, существующие в экологической сфере (в сфере взаимодействия общества и природы). Попытки рассматривать экологическую безопасность как явление, характеризующее безопасность природной среды в биологическом смысле, ее безопасность от воздействия опасных (с точки зрения человека) природных явлений, вряд ли являются обоснованными. И уж тем более безопасность природ-

ной среды в этом смысле не может быть обеспечена в процессе деятельности человека, общества и государства» [19].

Экологическая опасность — это явление, которое угрожает, представляет опасность для человека, общества и государства. Угрозами в теории национальной безопасности признаются факторы обстановки, способные отрицательно воздействовать на национальные ценности и национальные интересы страны, жизненно важные интересы личности и общества. В соответствии с таким пониманием угроз безопасности угрозами экологической безопасности являются факторы окружающей среды, оказывающие негативное воздействие на человека, общество и государство (их материальные, духовные, культурные и иные ценности).

Действие угроз для человека, его жизненно важных интересов проявляется в:

- возникновении заболеваний, обусловленных воздействием факторов окружающей среды;
- риске изменения природной среды до степени, когда будет невозможно существование человека как биологического вида;
- снижении ресурсного потенциала природной среды, являющегося источником удовлетворения материальных, духовных, культурных и иных потребностей человека.

Действие угроз для общества, его материальных, культурных и иных ценностей заключается в действии угроз для человека, его жизненно важных интересов, а значит, и общества.

Действие угроз для государства, его материальных, культурных и иных ценностей проявляется в:

- риске изменения природной среды до степени, когда будет невозможно существование человека как биологического вида, а значит, и государства;
- возникновении заболеваний человека, обусловленных воздействием факторов окружающей среды, а значит, и невозможности достижения экономической и политической стабильности государства;
- снижении ресурсного потенциала природной среды, являющегося источником удовлетворения материальных, духовных, культурных и иных потребностей человека, общества и государства;
- риске утраты ресурсного потенциала в результате отторжения территории, лишения государства права на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной юрисдикцией пространств.

Чтобы противодействовать угрозам экологической безопасности необходимо выработать и использовать совокупность мер, обеспечивающих такую безопасность. К их числу можно отнести меры:

- с помощью которых человек, общество и государство защищаются от уже существующих, действующих угроз (негативные для человека, общества и государства факторы окружающей среды);
- направленные на предотвращение негативных изменений в природной среде, уменьшения пространственных пределов территории государства, лише-

ния государства права на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной юрисдикцией пространств, создающих угрозу экологической безопасности человека, общества и государства.

Насущные проблемы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности стали предметом обсуждения на заседании президиума Госсовета России 27 мая 2010 г. Одним из итогов работы президиума Госсовета должна стать разработка к 2012 г. трех федеральных целевых программ. Две из них посвящены решению экологических проблем Балтийского моря и озера Байкал, а третья с самым большим объемом финансирования в 1,863 трлн. руб. имеет название «Экологическая безопасность России». Она направлена на ликвидацию загрязнений природной среды. Как отмечает С.Н. Русин: «Этот факт является еще одним свидетельством того, что в настоящее время и в науке, и в практике деятельности государственных органов отсутствует единство в понимании того, какое место в охране окружающей среды занимает обеспечение экологической безопасности или, наоборот, каково место охраны окружающей среды в процессе обеспечения экологической безопасности» [19. С. 18].

В свою очередь, требуется разработка ясных представлений о конституционном термине «обеспечение экологической безопасности» и о его содержании. Без этого невозможны разработка научно обоснованной государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды и кодификация законодательства об охране окружающей среды, т.е. решение актуальных проблем, которые обсуждались на заседании президиума Госсовета России.

Государство признается главным субъектом безопасности, который обеспечивает безопасность своих граждан и способен выступать в роли полноправного партнера во взаимоотношениях с другими субъектами безопасности. Монополия государства на обеспечение безопасности эту значимость обеспечивает, утверждая свое первенство в праве на субъектность в отношении безопасности.

Рассмотрение понятия экологической безопасности требует раскрытия сущности исходных понятий, так как они имеют соотношение как частное к общему. Экологическая безопасность является видом безопасности, поэтому наряду с особенностями отвечает и общим признакам безопасности. Экологическая безопасность представляет собой емкую социально-правовую категорию. Ее значение на современном этапе развития Российской государственности возрастает. При разработке понятия экологической безопасности представляется, что необходимо максимально учитывать исторические аспекты правового регулирования экологической безопасности.

Понятие «безопасность» встречается в литературе XVIII — первой половине XIX в.

Отмечается, что безопасность в смысле охраны своих подданных (граждан) «составляет как бы жизнь и душу государства» [12].

В. Гумбольдт также использовал в конце XVIII в. понятие «безопасность». Он отмечал, что основное призвание государства сводится исключительно к обеспечению безопасности своих подданных (граждан) [4].

Ж. Ведель определяет безопасность как деятельность, направленную на предупреждение опасности, угрожающей коллективу или частным лицам, начиная от предотвращения заговоров против безопасности государства и кончая предотвращением несчастных случаев [2].

Аналогичное мнение имеет место в работах ряда других авторов, включая российских. Так, например, безопасность представляется как «защита личности от опасности, направленной против ее жизни и здоровья или с целью нанесения ущерба ее собственности. Необходимость защищать безопасность может вызывать юридические ограничения прав и свобод граждан, установленные законом».

Понятие «безопасность» отражает, с одной стороны, состояние (жизненность) системы, с другой — совокупность специальных мер по сохранению целостности, относительной самостоятельности и устойчивости социальной системы» [9]. Иными словами, безопасность понимается как атрибутивный признак личности, государства и общества и связана с устойчивым развитием современного общества. В.Н. Конин определяет безопасность как систему общественных отношений (государственных, правовых, политических, экономических, культурных, духовных, религиозных и др.), образующих особое состояние жизнедеятельности социума, его структур и институтов, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности, гармоничное функционирование и поступательное развитие [8].

Правовое понятие безопасности определяется с учетом этимологического значения рассматриваемого термина. «Безопасный» чаще всего толкуется как «неопасный, не угрожающий, не могущий причинить зла или вреда, безвредный, сохраненный, верный, надежный». «Безопасность» — как отсутствие опасности, сохранность, надежность [5]. Либо безопасность трактуется как положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь [10]. Поэтому безопасность является одним из важнейших условий для нормального развития государства и общества, спокойной жизни людей, функционирования хозяйственной инфраструктуры, крепкого международного сотрудничества, благосостояния трудящихся и т.п.

Тогда *экологическая безопасность* как объект административно-правового обеспечения — это *состояние защищенности* жизненно важных интересов личности, государства и общества от общественно опасных деяний, стихийных бедствий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность для них, их устойчивого развития, а также гарантированной реализации и защиты интересов личности, государства и общества, урегулированное нормами административного права.

А вот административно-правовое *обеспечение* экологической безопасности может быть определено как регламентированная нормами административного

права *деятельность* наделенных властными полномочиями публичных субъектов по прогнозированию, предотвращению, локализации и ликвидации условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность жизненно важным интересам граждан (личности), государству и обществу в целом, а также гарантированной реализации и защиты этих интересов, обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бринчук М.М.* Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. — 2008. — № 9. — С. 30–42.
- [2] *Ведель Ж.* Административное право Франции. — М., 1973.
- [3] *Волков А.М., Ибрагимов В.Б., Лютягина Е.А.* Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды // Административное право и процесс. — 2012. — № 5. — С. 33–38.
- [4] *Гумбольдт В.* Опыт установления пределов государственной деятельности. СПб., 1908. С. 41.
- [5] *Даль В.И.* Толковый словарь великорусского языка. — Т. 1. — М., 1955.
- [6] *Дугенец А.С., Мельников А.В., Васильев Ф.П., Дашко М.Н.* Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России // Административное право и процесс. — 2012. — № 3. — С. 65–67.
- [7] *Калина Е.С.* Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. — 2011. — № 12. — С. 31–34.
- [8] *Конин В.Н.* Понятие и сущность безопасности // Административное право и процесс. — 2012. — № 3. — С. 74.
- [9] *Молчановский В.Ф.* Безопасность — атрибут социальной системы // Анализ систем на пороге 21-го века: теория и практика: Материалы международной конференции. — М., 1997. — Т. 4. — Кн. 1.
- [10] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. — М., 1970.
- [11] *Платонов Ю.Н.* Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. — 2011. — № 8. — С. 26–33.
- [12] *Платонов И.* Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. — Харьков, 1856.
- [13] Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / под общей ред. А.М. Волкова. 2-е изд. — М.: Изд-во «Щит-М». 2011.
- [14] Приказ Министра обороны РФ от 31.01.2001 № 10 «Об утверждении наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. (Документ опубликован не был.)
- [15] Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2002. — № 36. — Ст. 3510
- [16] Распоряжение Правительства РФ от 19 апреля 2007 г. № 484-р «О Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» // СЗ РФ. — 2007. — № 18. — Ст. 2248.
- [17] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

- [18] Распоряжение Минтранса РФ от 31.12.2002 № ОС-1181-р «О введении в действие Методики «Экологическая безопасность автомобильной дороги: понятие и количественная оценка» // СПС Консультант Плюс. (Документ опубликован не был.)
- [19] *Русин С.Н.* Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // *Экологическое право*. — 2010. — № 5. — С. 12–18.
- [20] Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // *СЗ РФ*. — 2009. — № 20. — Ст. 2444.
- [21] Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации»,... «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности»...) // *СЗ РФ*. — 2011. — № 19. — Ст. 2721.
- [22] Указ Президента РФ от 15.06.2012 № 859 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности») // СПС Консультант Плюс. (Документ опубликован не был.)
- [23] Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // *СЗ РФ*. — 2011. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4604.
- [24] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // *СЗ РФ*. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
- [25] Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // *СЗ РФ*. — 2011. — № 1. — Ст. 2.

ENVIRONMENTAL SECURITY AS THE OBJECT OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION

A.M. Volkov

The Department of Administrative and Financial Law, Law Faculty
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article analyses the concept of «environmental security», presented in numerous publications and practically absent in the normative legal acts. Considered by some other, similar in content terms, such as «national security»; «public security». Invited to the author's definition of environmental security as the object of the administrative-legal regulation and a number of recommendations on incorporating this term in regulatory legal acts.

Key words: security; security's types; environmental security; national security; public security; security's objects; person's security; administrative and legal regulation.