

Шпаковский Юрий Григорьевич
профессор кафедры экологического и природоресурсного права
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина
доктор юридических наук, профессор
Евтушенко Владимир Иванович
заведующий базовой кафедрой истории государственного строительства
и права в России и Белгородском регионе
Юридический институт НИУ «БелГУ»
кандидат юридических наук
(Россия)

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Статья выполнена в рамках гранта РФФИ №18-011-00243 А

Конституция Российской Федерации как основной закон России, определяет основополагающие для государства, человека и гражданина положения, которые должны получить свое обобщенно-правовое закрепление на законодательном и подзаконных уровнях.

Основной закон Российской Федерации закрепляет понятие «экологическая безопасность» в статье 72, относя вопросы обеспечения экологической безопасности, не устанавливая самого понятия, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹.

Определяется понятие «экологическая безопасность» в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды», в соответствии с которым экологическая безопасность это «...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»². Как отмечали Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский, «...определение не совсем точное, так как требует дополнительного

¹ Конституция Российской Федерации: Основной Закон Российской Федерации // Российская газета. 1993, 25 декабря.

² Федеральный закон от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 31.12.2017 г. №503-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

толкования таких сложнейших понятий, как «защищенность природной среды», «жизненно важные интересы человека», «негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности»³.

Использование понятия «экологическая безопасность» в других нормативных актах, таких как Федеральный закон Российской Федерации «О безопасности»⁴, отраслевых нормативных актах, таких как Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации⁵, Федеральный закон Российской Федерации «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»⁶ и других, не вносит большей ясности в определение понятия «экологическая безопасность».

Даже такой основополагающий документ в данной сфере, как Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»⁷, не только не вносит ясность в определения понятия «экологическая безопасность», а, даже несмотря на то, что определяет экологическую безопасность Российской Федерации как составную часть национальной безопасности, скорее запутывает данный вопрос, ибо оценивает текущее экологическое положение Российской Федерации и рассматривает, в основном, меры природоохранительного и природовосстановительного направления.

Например, в главе IV Стратегии «Цели, основные задачи, приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности», в качестве цели «...государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности...» обозначена необходимость сохранения и восстановления «...природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата».

³ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. С. 13.

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2010 года №390-ФЗ «О безопасности» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 05.10.2015 г. №285-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁵ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07 марта 2001 года №24-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2017 г. №450-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

⁶ Федеральный закон от 10 января 2003 года №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 20.12.2017 г. №400-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

⁷ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 года №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

Согласитесь, что в рамках определения «экологической безопасности», данном в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды», в котором основной акцент делается на «...состояние защищенности ... от возможного...» (т. е. которое может произойти) «...негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий», цель, сформулированная в Стратегии, слишком акцентирует внимание на охране окружающей среды и проведении восстановительных мероприятий. И среди задач, которые должны быть решены в рамках реализации мероприятий Стратегии, только две-три задачи с натяжкой можно отнести относящимся, в том числе, и к сфере обеспечения экологической безопасности.

Соответственно, можно согласиться с Красновой И. О., которая констатировала, что анализ «...законодательных положений заставляет думать о том, что законодатель пользуется этим термином хаотично, не имея единого представления ни о содержании, ни о смысле правовой категории экологической безопасности»⁸.

Подобная нечеткость в определении понятия «экологическая безопасность» привела к тому, что данный вопрос стал объектом пристального внимания и ожесточенной дискуссии среди правоведов⁹.

Суммируя различные мнения по данному вопросу, можно сделать следующие выводы:

1. В научной среде в рамках действующего законодательства Российской Федерации сложилось две трактовки понятия «экологическая безопасность»:

- как формы деятельности по охране окружающей среды;

⁸ Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. 2014. № 5. С. 544.

⁹ Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 106-119; Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12; Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. Специальный выпуск. 2005. № 1. С. 79; Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12-18; Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 32-40; Велиева Д.С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. 2012. № 3. С. 46-54; Круглов В.В. Правовое и организационное обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды в процессе хозяйственной и природоохранной деятельности в РФ // Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 3-4. С. 49-54; Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации. // LEX RUSSICA. 2016. № 6. С. 174; Кирилловых А.А. Экологическая безопасность и охрана окружающей среды: проблемы стратегического планирования и правового обеспечения // Право и экономика. 2018. № 1. С. 72-78.

- как более узкой сферы деятельности, связанной с предотвращением риска нанесения экологического ущерба в процессе неразумной народнохозяйственной деятельности или при экологических катастрофах природного или техногенного характера;

2. Экологическая безопасность является частью системы национальной безопасности Российской Федерации и даже, как полагает часть авторов, частью глобальной, общемировой системы безопасности¹⁰;

3. Экологическая безопасность представляет собой правовой институт в системе экологического права.

В тоже время представляется, что понимание сущности экологической безопасности; системы мер, её обеспечивающих; правового механизма государственного регулирования невозможно без рассмотрения данного правового института в контексте общей системы защиты прав человека, положений конституционного права и экологического права Российской Федерации, правового механизма регулирования действий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и т. д.

Анализ определения понятия «экологическая миграция» в таком контексте позволяет сделать ряд выводов:

1. Несмотря на то, что понятие «состояние защищенности» не определено ни в международных документах, ни в нормативных актах Российской Федерации, объединять понятия «...защищенности природной среды» и понятия защищенности «...жизненно важных интересов человека» вряд ли оправдано, в связи с тем, что это далеко не совпадающие понятия, особенно, если рассматривать «...возможное негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности».

Постройка практически каждого крупного промышленного объекта, как, например, постройка гидроэлектростанции, вырубка лесов для целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности, разработка карьера для добычи полезных ископаемых и др., оправдано с точки зрения защиты интересов человечества, но крайне пагубно сказывается на окружающей нас природе. Можно привести и более экзотический пример: разведение и запуск кроликов в природную среду Австралии был оправдан с точки зрения обеспечения пищей и дополнительными доходами местных жителей, но, в тоже время привел к крайне пагубному воздействию на природу Австралии: исчезновению многих местных видов флоры и фауны,

¹⁰ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Сов. государство и право. 1989. № 1. С. 84-92.

усилению эрозии и выветриванию верхнего слоя почвы, образованию оврагов и т. д.¹¹.

2. Обеспечение защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера тоже различаются. Помимо общих мер по экологическому нормированию и оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, экологическому контролю и аудиту, экологическому лицензированию и сертификации, профилактических мероприятий по предупреждению техногенных катастроф и прогнозированию возможности возникновения стихийных бедствий, для защиты людей, их жизненно важных интересов и, в первую очередь, права на жизнь и личную безопасность, должна быть предусмотрена соответствующая система мер.

Она должна включать в себя:

- разработанный план неотложных действий должностных лиц и населения при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

- наличия средств индивидуальной защиты на случай необходимости защиты от возможных поражающих факторов при техногенных катастрофах и спецсредств для защиты при прогнозируемых природных бедствиях, как, например, противогазы для работающих на опасных химических производствах или лодки в районах возможных затоплений;

- необходимость создания систем оповещения населения о угрозах или наступлении угрожающих жизни и здоровью человека чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

3. Защищенность жизненно важных интересов человека подразумевает и право человека покинуть район, где в результате неразумной народнохозяйственной деятельности или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера нарушается право человека и гражданина на жизнь, право на охрану здоровья, право на благоприятную окружающую среду и т. д.

Реализация данного права может происходить как принудительно в форме эвакуационных мероприятий, регулируемых Федеральным законом Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹² и временного отселения,

¹¹ Недостатки существования кроликов в Австралии. [Электронный ресурс] URL: <https://goferma.ru/zivotnovodstvo/kroliki/kroliki-v-avstralii.html>. (дата обращения: 13.04.2018 г.).

¹² Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред.

предусмотренного Федеральным конституционным законом Российской Федерации «О чрезвычайном положении»¹³. Реализация данного права, которое является составной частью экологической безопасности, может происходить и добровольно. В научной литературе данное социальное явление получило наименование «экологическая миграция».

Федерального закона Российской Федерации от 23.06.2016 г. № 218-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹³ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. Федерального конституционного закона от 03.07.2016 г. № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 227.