

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК
ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ¹© 2008 г. М. М. Бринчук²

В современной науке экологического права вопрос об обеспечении экологической безопасности как правовой категории относится к дискутируемым и, несомненно, весьма серьезным. Различное отношение к данному правовому феномену в научной сфере было особенно проявлено со времени закрепления в ст. 72 Конституции РФ триады “природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности” как одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Помимо Конституции РФ положения по обеспечению экологической безопасности предусматриваются многими законами и подзаконными актами. Неоднократно термин “экологическая безопасность” употребляется в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.³, в более чем 90 других федеральных законах, в более чем 40 указах Президента РФ и более чем в 170 постановлениях Правительства РФ, в более чем 500 ведомственных нормативных правовых актах. Всего – более чем в 1600 актах⁴.

В ряде субъектов РФ (Республике Башкортостан, Волгоградской, Воронежской, Нижегородской, Курской областях, Ненецком автономном округе, Республике Адыгея, Чувашской Республике, др.) приняты специальные законы в области экологической безопасности. На федеральном уровне также предпринимались попытки принятия закона “Об экологической безопасности”. В 1995 г. такой Федеральный закон дошел до Президента России, но не был подписан. Парламентская газета в январе 2004 г. косвенно подтвердила точку зрения, что Президент РФ не подписал Федеральный закон “Об экологической безопасности”, так как увидел, что определения основных понятий, применяемых в Законе (“экологическая безопасность”, “экологическая опасность”, “экологически опасная ситуация” и др.) *расплывчаты и допускают различное их толкование*⁵.

Полномасштабная целевая государственная научно-техническая программа “Экология России”, начатая в 1991 г., была свернута, и с 1992 г. началась реализация Федеральной программы “Экологическая безопасность России”. В стране созданы подразделения по экологической безопасности (к примеру,

Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по экологической безопасности, департамент в Министерстве обороны РФ, Комиссия экологической безопасности в Общественной палате РФ и др.).

По правовым вопросам обеспечения экологической безопасности написаны монографии⁶ и статьи⁷,

⁶ См.: *Бекяшев К.А., Трофимов В.Н.* Военная и экологическая безопасность. Международное право и сила. М., 1991; *Лагунова А.И.* Структура экологической безопасности России. Красноярск, 2003; *Ее же.* Экологическая безопасность России (Вопросы управления). В 2-х кн. Красноярск, 2003; *Ее же.* Экологическая безопасность человека (Международно-правовой аспект). Красноярск, 2003; *Ее же.* Законодательство об обеспечении экологической безопасности России (Федеральный и региональный аспекты) / Под ред. В.И. Крайнова. Красноярск, 2003; *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007.

⁷ См.: *Голиченков А.К.* Экологическая безопасность человечества: ретроспективный мониторинг идей // Журналист. 1990. № 1–2; *Бекяшев К.А., Трофимов В.Н.* Военная и экологическая безопасность. Международное право и сила // Моск. журнал межд. права. 1992. № 3; *Бринчук М.М., Колбасов О.С., Тимошенко А.С.* Правовые проблемы экологической безопасности // Проблемы безопасности в чрезвычайных ситуациях. Вып. 8. 1992; *Боголюбов С.А.* Экологическая безопасность и закон // Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995; *Злотникова Т.В.* Законодательное обеспечение экологической безопасности Российской Федерации // Вестник Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1995. № 2; *Кадомицева А.Е.* Экологическая безопасность как межгосударственная проблема современного развития цивилизации // Вестник Саратов. гос. академии права. 1999. № 1; *Копылов М.Н.* О правовом содержании понятия “экологическая безопасность” // Известия вузов. Правоведение. 2000. № 1; *Байдаков С.Л.* Становление и направления развития правовых основ обеспечения экологической безопасности // Научные труды МНЭПУ. Серия “Юриспруденция”. Вып. 7. 2001; *Веденин Н.Н.* Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал рос. права. 2001. № 12; *Гусев Р.К.* Правовые проблемы охраны окружающей природной среды и экологическая безопасность при недропользовании // Маркшейдерия и недропользование. 2001. № 1; *Попов В.А.* Различные подходы к пониманию экологической безопасности в экологическом праве Российской Федерации // Лесной вестник. 2001. № 3; *Куценко В.В.* Угрозы экологической безопасности Российской Федерации // Экологическое право. 2002. № 4; *Бедный О.П.* Экологическая безопасность как правовая категория системы управления природоохранной деятельностью // Экологические системы и приборы. 2003. № 11; *Голиченков А.К.* Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Сборник материалов всероссийских научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995 – 2004 гг. Т. 1. М., 2004; *Васильева М.И.* Возможности правовой гармонизации экологически безопасного развития // На пути устойчивого развития. Бюллетень Центра экологической политики России. 2004. № 26; *Миняев А.О.* Проблемы развития конституционных понятий “охрана окружающей среды” и “обеспечение экологической безопасности” в экологическом законодательстве // Сборник материалов всероссийских научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995 – 2004 гг. Т. 2. М., 2004 и др.

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы “КонсультантПлюс”.

² Руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ См.: Справочная правовая система КонсультантПлюс.

⁵ См.: Парламентская газета. 2004. 22 янв.

защищены кандидатские⁸ и докторские диссертации⁹. В отдельных научных работах в предмет экологического права наряду с отношениями по природопользованию и охране окружающей среды включаются отношения по обеспечению экологической безопасности¹⁰, что затрагивает теоретические и практические основы данной отрасли.

Все это свидетельствует о том, что “обеспечение экологической безопасности” занимаются многие структуры государственной власти и работники науки, затрачиваются при этом значительные организационные, материальные, интеллектуальные, временные и иные ресурсы.

В силу серьезности вопроса и с учетом компетентной и справедливой оценки, сделанной более 10 лет назад по поводу Федерального закона “Об экологической безопасности” как *расплывчатого и допускающего различное толкование используемых им категорий*, оценим достижения правовой науки и законодательства в данной сфере. В какой степени преодолена “расплывчатость”, “различное толкование” соответствующих терминов? В какой степени определено конкретное правовое содержание категории “обеспечение экологической безопасности”? На какой концептуальной основе базируются научные точки зрения, концентрируются усилия и подходы к преодолению расплывчатости?

Обратим внимание, что в России понятия “экологическая безопасность” и “обеспечение экологической безопасности”, введенные в понятийный аппарат природоохранительной практики, экологического законодательства и права без адекватного научного обоснования, стали доста-

точно обиходными, широко употребляемыми. Получилось так, что вначале эти понятия были внедрены в практику, в частности законодательной и исполнительной власти, а затем под них стало подгоняться теоретико-правовое обоснование. Особо подчеркнем, что на декабрь 1993 г., когда в Конституции РФ обеспечение экологической безопасности было обозначено как самостоятельное направление деятельности наряду с природопользованием и охраной окружающей среды, в науке экологического права отсутствовало обоснование *такого* положения вещей, не было на это даже намека¹¹. Причем, по твердому убеждению автора статьи, отсутствует научно убедительное, всесторонне мотивированное обоснование этого и сейчас, спустя 15 лет.

В 1989 г. автор статьи был слушателем лекции советского ученого по международному праву окружающей среды в Институте права окружающей среды в Вашингтоне. Как о существенном достижении в позиции СССР в лекции говорилось о тогда недавно выдвинутой на Генеральной Ассамблее ООН (1987 г.) Президентом СССР М.С. Горбачевым идее о необходимости обеспечения международной экологической безопасности. Присутствовавший американский профессор дважды переспросил лектора, действительно ли идея обеспечения экологической безопасности принадлежала Президенту. Как понимаю, сущность вопроса заключалась в том, что, прежде чем обратиться к мировому сообществу с такой инициативой, требовалось убедительное научное обоснование, связанное с механизмом ее реализации, имея в виду, что мир после Стокгольмской конференции ООН (1972 г.) был занят “охраной окружающей среды”.

ЧТО ПОНИМАЕТСЯ ПОД ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ?

Имеются многочисленные легальные и доктринальные определения этого понятия. Так, согласно принятому в 1995 г. Федеральному закону “Об экологической безопасности” экологическая безопасность (безопасность в экологической сфере) – это состояние защищенности *жизненно важных интересов личности, общества и государства* от угроз, создаваемых последствиями антропогенного воздействия на окружающую среду, а также от природных бедствий и катастроф (ст. 1).

В соответствии с Концепцией экологической безопасности РФ, подготовленной в 1993 г. Министерством охраны окружающей среды и природ-

⁸ См.: Дерцяк Г.М. Экологическая безопасность в механизме природоохранительной функции государства. Одесса, 1991; Дзейтов С.А. Государство и экологическая безопасность: теоретико-правовой аспект. СПб., 1994; Злотникова Т.В. Законодательные основы экологической безопасности в Российской Федерации. Теоретико-правовые аспекты. М., 1995; Вербицкий В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации. М., 1999; Виноградов В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М., 1999 и др.

⁹ См.: Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации. М., 1998; Лагунова А.И. Региональные особенности правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации. Саратов, 2004; Чертова Н.А. Конституционно-правовые основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации (На опыте северных регионов). М., 2007.

¹⁰ См., к примеру: Голиченков А.К. Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-2004 гг. Юбилейный выпуск. Т. I. М., 2004. С. 344; Копылов М.Н. О предмете международного экологического права // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред.: М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды ИГП РАН. 2007. № 5. С. 84.

¹¹ См.: Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (Юридический аспект) // Сов. гос. и право. 1988. № 12. С. 47-55; Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Сов. гос. и право. 1989. № 1. С. 87.

ных ресурсов РФ, экологическая безопасность – процесс обеспечения защищенности *жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства* от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду.

Федеральный закон “Об охране окружающей среды” определяет экологическую безопасность 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.

Если по Закону Волгоградской области “Об экологической безопасности на территории Волгоградской области” от 6 ноября 1998 г. экологическая безопасность – *защита жизненно важных экологических интересов человека*, прежде всего прав на здоровую, благоприятную окружающую природную среду (ст. 1), то в соответствии с Законом Курской области “Об экологической безопасности” от 8 мая 2001 г. экологическая безопасность – *защищенность окружающей природной среды и жизненно важных интересов граждан, общества, государства* от внутренних и внешних воздействий, негативных процессов и тенденций развития, создающих угрозу здоровью людей, биологическому разнообразию и устойчивому функционированию экологических систем и выживанию человечества (ст. 1).

Имеется ряд доктринальных определений данного понятия. Это – “система мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественно-физиологические, социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира”¹²;

“состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека и прежде всего прав на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую природную среду”¹³.

Под международной экологической безопасностью понимается “состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды”¹⁴. Такое определение данного понятия содер-

жалось, в частности, в заявлении государств – членов Варшавского договора “Последствия гонки вооружений для окружающей среды и другие аспекты экологической безопасности” от 16 июля 1988 г.

Обратим внимание на отсутствие единого понимания, единой позиции, выраженных как в законодательных актах, так и в научных трудах по юридическому содержанию понятия “экологическая безопасность”, преодолевающих его “*расплывчатость*”, “*различное толкование*”, о чем писала Парламентская газета.

ЧЕМ ОТЛИЧАЕТСЯ “ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ” ОТ “ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ”?

Наиболее продуктивным подходом к определению места и роли исследуемых понятий в механизме экологического права представляется через сравнительное определение юридического содержания понятий “обеспечение экологической безопасности” и “охрана окружающей среды”.

Вначале обратимся к понятию “охрана окружающей среды” (“охрана природы”), определенному в научных трудах и в законодательстве. Практически имеющиеся определения совпадают и, что важно отметить, их содержание не изменилось после выделения как самостоятельного направления “обеспечения экологической безопасности”. В историческом контексте, т.е. до “экологической безопасности”, определения понятия “охраны окружающей среды” выглядят следующим образом.

С точки зрения Н.Д. Казанцева и Е.Н. Колотинской, “правовая охрана природы в СССР представляет собой установленную законом систему мероприятий, направленных на организацию охраны природы и на рациональное использование, *восстановление* и умножение ее ресурсов”¹⁵. “Передать землю последующим поколениям в *улучшенном состоянии*” они рассматривали как один из основных принципов правовой охраны природы (выделено мною. – М.Б.)”¹⁶.

В коллективной монографии “Социализм и охрана окружающей среды” не дается определение охраны окружающей среды, но вполне раскрыта его суть. “Охрана окружающей среды – одна из наиболее важных и актуальных проблем современности. Сущность ее заключается в *сохранении, восстановлении и улучшении благоприятных природных условий*, необходимых для жизни людей на Земле, для дальнейшего разви-

¹² Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (Юридический аспект). С. 48.

¹³ Петров В.А. Экологическое право России. Учебник. М., 1995. С. 545.

¹⁴ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект. С. 87.

¹⁵ Казанцев Н.Д., Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие. М., 1962. С. 16.

¹⁶ Там же. С. 31–36.

тия производства и культуры (выделено мною. – М.Б.)¹⁷.

В.В. Петров приводил в своих трудах определение понятия охраны природы в СССР со ссылкой на ГОСТ СССР, введенный в действие 1 января 1977 г.: “Охрана природы в СССР – система мероприятий, направленных на поддержание рационального взаимодействия между деятельностью человека и окружающей природной среды, обеспечивающая сохранение, *восстановление природных богатств*, рациональное использование природных ресурсов, предупреждающая вредное влияние результатов хозяйственной деятельности на здоровье человека (выделено мною. – М.Б.)¹⁸.

Уже на современном этапе, этапе “обеспечения экологической безопасности”, А.К. Голиченков считает, что “охрана окружающей природной среды – форма экологической деятельности, содержанием которой является достижение и поддержание такого ее качества, при котором возможны:

а) сохранение, защита и *восстановление здоровья состояния и целостности экосистемы Земли*;

б) защита разнообразия флоры и фауны (биоразнообразия) для удовлетворения интересов и потребностей общества (выделено мною. – М.Б.)¹⁹.

В соответствии с Федеральным законом “Об охране окружающей среды” охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий²⁰.

¹⁷ Социализм и охрана окружающей среды / Под ред. О.С. Колбасова. М., 1979. С. 11.

¹⁸ Петров В.В. Экология и право. М., 1981. С. 199.

¹⁹ Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. М., 1999. С. 42.

²⁰ В соответствии с Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 г. задачами природоохранительного законодательства Российской Федерации также являлось регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы не только с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, но и оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды (ст. 1) // Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

В контексте темы статьи особо обратим внимание на два существенных момента в легальном определении. Первый касается того, что, как и в доктринальных определениях, элементом охраны окружающей среды является не только сохранение, но и *восстановление природной среды*. Второй – охрана окружающей среды включает деятельность по *ликвидации последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду*.

Чем отличается “обеспечение экологической безопасности” от “охраны окружающей среды” (“охраны природы”)?

Обеспечение экологической безопасности (человека и других объектов) – форма экологической деятельности, содержание которой составляют достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную деятельность в гармонии с природой, а в практическом смысле – 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 и другие объекты экологической безопасности²¹.

Но если “охрана окружающей природной среды” – форма экологической деятельности, содержанием которой является достижение и поддержание такого ее качества, при котором возможны сохранение, защита и *восстановление здоровья состояния и целостности экосистемы Земли*²², о чем говорилось выше, т.е. основания и предположить и утверждать, что именно посредством “охраны окружающей природной среды” обеспечивается “достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную деятельность в гармонии с природой”. То есть именно то, что А.К. Голиченков отнес к содержанию и цели “обеспечения экологической безопасности”. Причем посредством охраны окружающей среды обеспечивается не только “здоровье человека”, но и благоприятное состояние всех живых организмов природы, что исключительно важно с точки зрения целей современного экологического права. Кроме того, урегулированная законодательством охрана окружающей среды разве не направлена на “сведение (снижение) до возможно

²¹ См.: Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение. С. 42.

²² См.: там же.

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 и другие объекты экологической безопасности²³!

Таким образом, в приведенном выше определении понятия “обеспечение экологической безопасности” не обнаруживаются специфика, особенности этой деятельности, отличные от “охраны окружающей среды”.

Большое место вопросы “экологической безопасности” занимают в научном творчестве М.Н. Копылова, ведущего в России специалиста по международному праву окружающей среды. Исследованию правового содержания понятия “экологическая безопасность” им посвящена статья²⁴. Отношения по поводу обеспечения экологической безопасности М.Н. Копылов, как и некоторые другие ученые, включает в предмет экологического права, наряду с отношениями по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования и соблюдения экологических прав человека²⁵.

При характеристике предмета международного экологического права, с его точки зрения, “обеспечение экологической безопасности – это комплексная деятельность, включающая в себя совокупность мер, где охрана окружающей среды является лишь одной из них. Условно ее можно назвать экологической мерой, что не должно приводить к отрицанию существования иных видов мер – политических, правовых и др.”²⁶. Но если “обеспечение экологической безопасности” – комплексная деятельность, включающая в себя и охрану окружающую среду, то *на каком основании, по каким логическим правилам отношения по поводу обеспечения экологической безопасности в предмете международного права окружающей среды выделяются наряду с отношениями по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования и соблюдения прав человека?*!

По поводу обеспечения экологической безопасности М.Н. Копылов дискутирует с автором данной статьи. В частности, он пишет: “М.М. Бринчук полагает, что современная концепция правовой охраны окружающей среды основана на идее необходимости обеспечить преду-

преждение и возмещение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству, который может быть причинен загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями и, что реализация этой концепции направлена на защиту экологических интересов человека, общества, государства и окружающей среды, т.е. именно на обеспечение экологической безопасности.

Такой подход имел бы свой резон, а, следовательно, и право на существование, если бы речь шла об “обычном” ухудшении качества окружающей среды в нарушение установленных стандартов. Но нельзя отрицать логику и в таком подходе, который ориентирует охранительные нормы в данной сфере на некий предел, порог допустимого загрязнения. И тогда предметом охраны (хотя и условно) становится “экологическая безопасность”. Условность здесь приемлема в такой же мере, в какой мы говорим, допустим, о международной безопасности или о государственной безопасности, хотя объект охраны, в строгом смысле слова, и здесь можно было бы свести к состоянию защищенности жизненно важных интересов личности, общества и т.п.”²⁷.

Единственный мотив в обоснование выделения обеспечения экологической безопасности – “подход, который ориентирует охранительные нормы в данной сфере на некий предел, порог допустимого загрязнения”. И тогда предметом охраны (хотя и условно) становится “экологическая безопасность”. Комментарий по поводу данного мотива будет дан ниже.

На основе выполненного докторского диссертационного исследования региональных особенностей правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации А.И. Лагунова определяет содержание термина “обеспечение экологической безопасности” как одну из форм деятельности, преследующей цель достижения такого качества окружающей среды (и поддерживающей его), при котором воздействие внутренних и внешних факторов окружающей среды обеспечивало бы здоровье человека, его плодотворную жизнедеятельность на биологически предопределенный ему период времени; это деятельность по доведению до биологически безопасного состояния реальных и потенциальных угроз природных и техногенных факторов с применением системы адекватных угрозам мер экономического, политического, организационного,

²³ Там же. С. 42.

²⁴ См.: Копылов М.Н. О правовом содержании понятия “экологическая безопасность”. С. 113–120.

²⁵ См.: Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 84.

²⁶ Копылов М.Н. Введение в экологическое право. Учебное пособие. М., 2007. С. 25.

²⁷ Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 88.

правового и иного характера, способных обеспечить безопасность человека и основ его жизни”²⁸.

Данное определение понятия “обеспечение экологической безопасности” созвучно позиции М.Н. Копылова о “пороге допустимого загрязнения”. А А.К. Голиченков при этом пишет о “сведении (снижении) до возможно малой вероятности опасности вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды”²⁹. Обе позиции касаются критериев нормирования качества окружающей среды. В отечественной практике они реализованы в рамках нормирования качества окружающей среды, начиная с 1980 г., когда был принят Закон РСФСР “Об охране атмосферного воздуха”. Так, в соответствии со ст. 12 Закона РСФСР “Об охране атмосферного воздуха” (1982 г.): для оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и уровней вредных физических воздействий на атмосферу. Эти нормативы должны отвечать интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей природной среды³⁰. Понятно, что интересам охраны здоровья людей, как и окружающей среды, могут отвечать нормативы допустимого загрязнения, лишь установленные на соответствующем, т.е. безопасном уровне.

В контексте выраженных позиций “о пороге допустимого загрязнения” и “сведении (снижении) до возможно малой вероятности опасности вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды” обратим внимание на законодательное положение о нормировании. В соответствии со ст. 19 Федерального закона “Об охране окружающей среды” нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение *благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности*. Сформулировано так, как будто цели сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности достигаются с помощью разных критериев нормирования и разных нормативов. Если благоприятная окружающая среда обеспечивается на основе нормати-

вов качества окружающей среды и многих других положений экологического законодательства, то на основе каких иных экологических нормативов обеспечивается экологическая безопасность?! Трудно представить себе ситуацию, в которой благоприятная окружающая среда обеспечивалась на основе одних экологических нормативов, а экологическая безопасность – на других. Благоприятная окружающая среда – это, в частности, безопасная окружающая среда.

В ряде научных работ обсуждение содержания “обеспечения экологической безопасности” ведется в контексте определения понятия “экологическая безопасность” в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” 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 (ст. 1)³¹.

Обратим внимание на то, что хотя Федеральный закон “Об охране окружающей среды” согласно его Преамбуле определяет в том числе и правовые основы обеспечения экологической безопасности, в гл. VII содержит требования по *охране окружающей среды* при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, при эксплуатации, выводе из эксплуатации экологически значимых объектов (ст. 34–43). Именно эти требования по “охране окружающей среды” направлены на предотвращение чрезвычайных ситуаций техногенного характера³². Автору статьи не приходилось встречать в научной литературе по экологическому праву суждения о том, что эти требования лучше, корректнее, более обоснованно называть как требования, “обеспечивающие экологическую безопасность”.

К тому же, если встать на позицию, что целью “обеспечения экологической безопасности” является выполнение особых мер для того, чтобы предотвратить чрезвычайные ситуации техногенного характера, предупредить и ликвидировать последствия природных стихийных бедствий, представляющих угрозу жизни, здоровью населения и окружающей среде”, то можно ли оценить как экологически безопасное состояние окружающей среды на территориях, не подвергшихся чрезвычайной ситуации техногенного характера или природного стихийного бедствия, но на ней в

²⁸ Лагунова А.И. Региональные особенности правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2004. С. 22.

²⁹ Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение. С. 42.

³⁰ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 29. Ст. 1027.

³¹ См.: Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. М., 2001. С. 620–621; Дубовик О.Л. Экологическое право. Учебник. М., 2003. С. 454; Экологическое право. Учебник / Отв. ред. Г.Е. Быстров, Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М., 2007. С. 258–279.

³² Как отмечалось выше, в самом Федеральном законе “Об охране окружающей среды” охрана окружающей среды включает деятельность не только по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, но и ликвидацию ее последствий.

результате “обычной” хозяйственной деятельности превышены нормативы качества окружающей среды в пять, 10 или 100 раз?

Но самое важное в контексте изложенной позиции о цели “обеспечения экологической безопасности” заключается в следующем. Когда в процессе хозяйственной и иной деятельности создаются чрезвычайные ситуации техногенного характера, происходит ухудшение состояния окружающей среды, то в соответствии и с доктриной экологического права, и с законодательными нормами *его восстановления* – один из элементов деятельности по “охране окружающей среды”. И что важно – в этом позиция и ученых и законодателя. Причем, ни в норме закона, ни в трудах ученых не уточняется, от последствий каких действий должна быть восстановлена природа. Это означает, что она будет восстановлена и вследствие превышения выбросов загрязняющих веществ в процессе регулярной хозяйственной и иной деятельности, и вследствие техногенных аварий и природных явлений, вызывающих стихийные бедствия.

Выступая оппонентом по докторской диссертации И.А. Игнатьевой, мною весьма положительно была оценена динамика позиции соискателя о месте экологической безопасности в экологическом праве. Если в кандидатской диссертации она утверждала, что предмет экологического права включает отношения по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности³³, то спустя годы, в докторской работе, была высказана уже иная позиция: “в действительности обеспечение экологической безопасности по большей части будет идентичным реализации мер по охране окружающей среды”³⁴. Следовательно, в какой-то части “обеспечение экологической безопасности” находится вне деятельности по “охране окружающей среды”. К сожалению, И.А. Игнатьева это не уточнила.

Таким образом, в трудах серьезных ученых не обнаруживаются позиции, устраняющие “расплывчатость и различное толкование” исследуемой категории. С одной стороны, утверждается, что обеспечение экологической безопасности – самостоятельное направление деятельности, наряду с природопользованием и охраной окружающей среды, самостоятельный и важнейший элемент в предмете экологического права. С другой – обеспечение экологической безопасности – “комплексная деятельность, включающая в себя совокуп-

ность мер, где охрана окружающей среды является лишь одной из них”; “правовое обеспечение экологической безопасности не может рассматриваться вне контекста общих требований законодательства об обеспечении охраны окружающей среды”; “в действительности обеспечение экологической безопасности по большей части будет идентичным реализации мер по охране окружающей среды”.

С одной стороны, “одной из отличительных особенностей современного этапа развития международного экологического права... является дополнение двух традиционных предметных областей регулирования (отношений по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования) двумя новыми – отношениями по поводу обеспечения экологической безопасности и соблюдения экологических прав человека”³⁵. С другой – “сегодня все большее признание получает подход, в соответствии с которым обеспечение экологической безопасности является *относительно самостоятельным предметом регулирования*” (выделено мною. – М.Б.)³⁶.

Все-таки – самостоятельное или лишь относительно самостоятельное? Это очень важный вопрос, требующий глубокого исследования.

Законодательное регулирование “обеспечения экологической безопасности” в этом отношении является отражением достижений науки. Анализ принятых в субъектах РФ законов свидетельствует об отсутствии единообразного понимания правовой сути данной категории; в каждом из них вкладывается разный смысл.

Разработаны проекты Федеральных законов “Об общем техническом регламенте “Об экологической безопасности” и “Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта”. Их также объединяет отсутствие специфики предмета и средств правового регулирования, отличных от деятельности по охране окружающей среды, предусмотренных в Федеральных законах “Об охране окружающей среды”, “Об охране атмосферного воздуха” и др. К примеру, в соответствии с первым из них экологическая безопасность хозяйственной деятельности – система технологических мер, направленных на недопущение причинения вреда окружающей среде и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций. А требования экологической безопасности – обязательные для исполнения требования, устанавливаемые в целях предотвращения вреда окружающей среде. Та же охрана окружающей среды.

³³ См.: Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 14.

³⁴ Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 181. Аналогичные позиции выражены в других работах (см.: Крассов О.И. Указ. соч. С. 620–621; Копылов М.Н. Введение в экологическое право. Учебное пособие. С. 25).

³⁵ Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 84.

³⁶ Копылов М.Н. О правовом содержании понятия “экологическая безопасность”. С. 118.

СВЯЗАНО ЛИ “ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ” С “ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ”?

До сих пор мы говорили о связи “обеспечения экологической безопасности” с “охраной окружающей среды”. В свое время мною была написана статья “Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность?”³⁷ Как будто “обеспечение экологической безопасности” можно и следует рассматривать только в связи с “охраной окружающей среды”. Связано ли “природопользование” с “обеспечением экологической безопасности”? Является ли природопользование фактором “обеспечения экологической безопасности”? В недавно защищенной докторской диссертации И.А. Игнатьева неоднократно пишет о правовом регулировании отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности и по природопользованию³⁸. Формулируется так, как будто обеспечение экологической безопасности связано лишь с охраной окружающей среды и не имеет такой же связи с природопользованием. Хотя позднее автор диссертации говорит об обеспеченности настоящего и будущих поколений природными ресурсами как критерии благоприятной окружающей среды³⁹.

В чем можно видеть связь природопользования с экологической безопасностью?

Если рассматривать экологическую безопасность как состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, общества и государства, то, очевидно, что ресурсоёмкость природы, предупреждение истощения природных ресурсов является важной составляющей обеспечения экологической безопасности. С учетом перспектив исчерпания, к примеру, углеводородов, о чем все чаще говорят отечественные специалисты⁴⁰, рациональное природопользование можно отнести к факторам, влияющим на обеспечение экологической безопасности, не менее важным, чем загрязнение природы.

Реконструкция содержания правовой охраны окружающей среды – способ легализации “обес-

печения экологической безопасности” как самостоятельного направления деятельности

В условиях существования устоявшегося, оформленного регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы, предмета экологического права, включающего природопользование и охрану окружающей среды, появление “обеспечения экологической безопасности” создало существенные трудности. Их преодоление целесообразно прежде всего в рамках науки экологического права. Задача состоит в том, чтобы корректно “вписать”, внедрить эту новую категорию в устоявшийся правовой механизм. Каким образом это может быть сделано? При должном научном обосновании, *доказательстве особой необходимости, общественной потребности* это может быть сделано посредством определенного реконструирования экологического законодательства, например, изменив правовое содержание традиционной “охраны окружающей среды”.

Выше мы намеренно подчеркивали, что и в законодательстве, и в науке правовое содержание “охраны окружающей среды” включает не только предупреждение деградации окружающей среды вследствие действия ряда факторов, но и ее восстановление. Сторонники концепции “обеспечения экологической безопасности” могли бы обосновывать исключение из понятия “охрана окружающей среды” элемента восстановления, относя его к содержанию “обеспечения экологической безопасности”.

Попытка установления критерия, показателя “обеспечения экологической безопасности” была предпринята Н.А. Чертовой. С ее точки зрения, “отношениями по обеспечению экологической безопасности являются те общественные отношения по охране окружающей среды и природопользованию, которые возникают при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду и представляющей опасность для жизни и здоровья людей вследствие возможных или наступивших нарушений нормативов качества окружающей среды”⁴¹.

⁴¹ Чертова Н.А. Конституционно-правовые основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации (На опыте северных регионов). Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 33.

Заметим, что обеспечение экологической безопасности ассоциируется здесь лишь с угрозой жизни и здоровью людей. Как будто в процессе осуществления экологически дефектной деятельности не страдает иная живая природа. Правда, позднее сама соискательница пишет, “концепция обеспечения экологической безопасности должна быть основана на идее предупреждения и возмещения вреда, причиненного окружающей среде...” (с. 34).

Обратим внимание на правильную мысль: экологическая безопасность обеспечивается не только возмещением вреда, причиненного окружающей среде, но и его предупреждением. Это означает, что всякая деятельность по охране окружающей среды и природопользованию, осуществляемая и в пределах нормативов качества окружающей среды, направлена на обеспечение экологической безопасности.

³⁷ См.: Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Гос. и право. 1994. № 8-9. С. 118–127.

³⁸ См.: Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 125–127, 160.

³⁹ Там же. С. 341.

⁴⁰ Как утверждает Ю. Трутнев, министр природных ресурсов РФ, “почти не осталось месторождений в нераспределенном фонде: свыше 90% запасов нефти, никеля, алмазов, более 80 % газа... уже отданы в разработку. Все это означает, что полное исчерпание рентабельных эксплуатируемых запасов не за горами. Рентабельные запасы рассыпного золота в стране иссякнут в 2010 г., а нефти, урана и меди – в 2015-м” (см.: FORBES. 2005. Март. С. 41).

М.Н. Копылов в обоснование “обеспечения экологической безопасности” пишет о том, что “охранительные нормы в данной сфере”, т.е. в правовой охране окружающей среды, ориентированы “на некий предел, порог допустимого загрязнения”⁴². При этом намекается на то, что именно в рамках “обеспечения экологической безопасности” гарантируется защита живых организмов.

Напомню, однако, что заложенная и в доктрине отечественного экологического права, и в экологическом законодательстве концепция нормирования качества окружающей среды основана на идее предупреждения вреда здоровью человека и окружающей среде⁴³. Именно посредством прежде всего экологического нормирования в эколого-правовом механизме обеспечивается экологическая безопасность, наряду с сохранением или восстановлением благоприятной окружающей среды. Иное дело, что в силу неисполнения этой части законодательных требований, в практике действуют преимущественно установленные ранее санитарно-гигиенические нормативы качества окружающей среды. Не иначе как для оправдания своего бездействия в данной сфере Парламент РФ при поддержке Президента в Федеральном законе “Об охране атмосферного воздуха” от

⁴² Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 88.

В контексте содержания “обеспечения экологической безопасности” А.К. Голиченков также пишет о “сведении (снижении) 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 и другие объекты экологической безопасности” (см.: Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение. С. 42).

⁴³ К примеру, комментируя принятый в 1980 г. Закон СССР “Об охране атмосферного воздуха”, до появления “экологической безопасности”, мы писали: “Прежде всего обращает на себя внимание статья 8 Закона, которая подтверждает жизнеспособность и необходимость системы нормирования предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, ... чтобы полностью отвечать интересам охраны здоровья людей и окружающей природной среды (см.: Бринчук М.М., Каверин А.М., Колбасов О.С. Новое в советском законодательстве. Закон об охране атмосферного воздуха. М., 1981. С. 28). Еще более конкретно эта мысль выражена в другой работе того времени: “На наш взгляд, нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе должны основываться на критериях, направленных на предотвращение всех обусловленных загрязнением атмосферного воздуха неблагоприятных для общества последствиях. Это – здоровье человека, состояние растительных и животных организмов, состояние вод, почв, озонового слоя стратосферы, погоды и климата, поступление на землю солнечной энергии” (см.: Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М., 1985. С. 77).

4 мая 1999 г.⁴⁴ предусмотрел установление наряду с экологическими гигиеническими нормативы качества атмосферного воздуха. Иное дело, что само состояние правового регулирования экологического нормирования не является идеальным, нуждается в совершенствовании, в том числе с учетом высказанных А.К. Голиченковым и М.Н. Копыловым позиций.

Генезис идеи “обеспечения экологической безопасности”, или о смысле выделения “обеспечения экологической безопасности” как самостоятельного направления деятельности

Есть ли практическая целесообразность в реконструкции уже давно сложившихся категорий в экологическом праве, о чем говорилось выше? Ответ на этот вопрос целесообразно искать с учетом истории происхождения идеи.

Как правильно писал видный ученый-эколог Н.Ф. Реймерс, понятие экологической безопасности было выдвинуто политизацией экологических проблем⁴⁵.

Понятие “обеспечение экологической безопасности” появилось в середине 80-х годов вначале в отечественном политическом лексиконе. Одним из первых его употребил М.С. Горбачев в статье “Реальность и гарантии безопасного мира”⁴⁶. Указывая на всеобщий характер проблемы охраны окружающей среды, он, в частности, писал: “Угрожающий характер приобрели взаимоотношения человека и природы. Проблемы экологической безопасности затрагивают всех, невзирая на богатство и бедность. Необходима глобальная стратегия охраны окружающей среды и рационального использования ресурсов. И мы предлагаем приступить также и к ее разработке в рамках специализированной программы ООН”⁴⁷.

Впервые в нашем государстве об экологической безопасности в нормативно-правовом акте было упомянуто в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О коренной перестройке дела охраны природы в стране” от 7 января 1988 г.⁴⁸ Уместно отметить, что это постановление, принятое в разгар “перестройки”, отличалось от всех других в лучшую сторону не только важностью и обоснованностью предусматривае-

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

⁴⁵ См.: Реймерс Н.Ф. Экология. Теория, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994. С. 11.

⁴⁶ Правда. 1987. 17 сент.

См. также: Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 89.

⁴⁷ Заметим, что в рамках данной политической декларации проблемы экологической безопасности должны были решаться посредством охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

⁴⁸ См.: Собрание постановлений СССР. 1988. № 2. Ст. 16.

мых в нем директив, но и откровенностью. В нем, в частности, подчеркивалось, что “вопросы охраны природы имеют большую общественную значимость, в их решении недопустимы политическая и организационная вялость, безынициативность органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений. Борьба за экологическую безопасность на Земле должна рассматриваться как одна из самых ответственных и благородных задач советских людей”. “Экологическая безопасность советских людей могла быть обеспечена мерами не только внутригосударственного, но и международного характера (выделено мною. – М.Б.)”.

Совсем не случайно в этом документе говорится о “недопустимости политической и организационной вялости, безынициативности органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений”. Реальное состояние деятельности по охране природы в стране в течение многих лет подтверждает именно как вялость, так и безынициативность. Есть основания утверждать, что “обеспечение экологической безопасности” появилось на ниве бездействия тех, кому по должности и закону было положено охранять природу. ЦК КПСС и Правительство СССР деликатно оценило тогда это как “вялость и безынициативность”. Для демонстрации инициатив, отсутствия застоя, проявления небезразличия со стороны государства к данной сфере и была “изобретена” экологическая безопасность.

Но что важно в контексте темы статьи, вначале, и это ясно видно также и из цитируемого постановления, “вопросы охраны природы” и “борьба за экологическую безопасность” не противопоставлялись, не представлялись, как отдельные направления работы. Об экологической безопасности говорилось в контексте охраны природы.

Дискутируя с оппонентами концепции обеспечения экологической безопасности, не соглашаясь с ними, М.Н. Копылов пишет: “...якобы отсутствуют основания для определения обеспечения экологической безопасности как самостоятельного направления деятельности в сфере взаимодействия общества и природы...”.

Мы не можем согласиться с таким подходом, полагая, что концепция и понятие “экологическая безопасность” являются критерием, конечной целью, основным принципом природопользования и охраны окружающей среды вообще и в связи с обеспечением экономической безопасности в частности⁴⁹.

⁴⁹ См.: Копылов М.Н. О правовом содержании понятия “экологическая безопасность”. С. 119.

Одно дело – рассматривать обеспечение экологической безопасности как критерий, конечную цель, основной принцип природопользования и охраны окружающей среды, а совершенно иное – как самостоятельное (или даже относительно самостоятельное) направление деятельности в сфере взаимодействия общества и природы, наряду с природопользованием и охраной окружающей среды.

Об отношении к обеспечению экологической безопасности как критерию, конечной цели, основному принципу природопользования и охраны окружающей среды, об отсутствии теоретических эколого-правовых оснований выделения как самостоятельного направления деятельности автор данной статьи писал еще в 1994 г.⁵⁰

Мотив сторонников экологической безопасности – регулируется многими актами законодательства⁵¹. Действительно, выше приводилось количество нормативно-правовых актов, упоминающих “экологическую безопасность”, “обеспечение экологической безопасности”. Беда-то в том, что в соответствующих формулировках все активнее плодящихся якобы правовых нормах не решены упоминавшиеся ранее проблемы “расплывчатости” и очевидно позволяющие “различные толкования”.

В какой степени обосновано выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства? Что произошло в России в 90-е годы, в связи с чем появилось основание для выделения общественных отношений по обеспечению экологической безопасности наряду с от-

⁵⁰ См.: Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? С. 125–127.

⁵¹ Так, А.К. Голиченков пишет: «Термин “обеспечение экологической безопасности” получил в последнее время широкое распространение. Он употребляется в международных договорах Российской Федерации, национальном законодательстве, в законопроектах, в терминологии руководителей высших органов власти. Вот лишь несколько примеров:

...д) термин “экологическая безопасность” не только публично употребляется руководителями высших органов власти, но и обосновывается в их научных трудах;

е) число законодательных и иных нормативных актов, содержащих рассматриваемый термин, или его комбинации (например, “обеспечение экологической безопасности”) сравнительно велико. Достаточно воспользоваться любой базой данных по законодательству и сделать запрос по соответствующим поисковым полям.

Поэтому, как с юридической, так и с политической точек зрения, вывод однозначен: термины “экологическая безопасность”, “обеспечение экологической безопасности” являются легальными, становятся общеупотребительными и эти бесспорные факты нельзя не учитывать» (см.: Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение. С. 124–125).

ношениями по охране окружающей среды?! Учитывая то, что весь мир (особенно Скандинавские и некоторые другие северо-европейские государства) вполне успешно ограничивается охраной окружающей среды, обеспечением рационального использования природных ресурсов и защитой экологических прав.

“ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ” И МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Насколько автору известно, ни в национальном природоохранительном законодательстве зарубежных (прежде всего экономически развитых) государств, ни в международно-правовых актах в области охраны окружающей среды понятие “экологическая безопасность” не употребляется. Нет его, к примеру, и в таких новейших международных документах, как Декларация Рио и Повестка дня XXI века, принятых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, которая проводилась в июне 1992 г. в Бразилии. Предмет и законодательства, и практической деятельности составляют охрана окружающей среды, регулирование использования природных ресурсов, защита экологических прав.

О развитии и отражении 20-летней истории идеи “экологической безопасности” в международном праве окружающей среды в науке высказываются противоречивые суждения. Сошлемся при этом на труды ведущего в России специалиста в этой области проф. М.Н. Копылова. “Напомним, что впервые идея международной экологической безопасности была предложена Президентом СССР в сентябре 1987 г. в связи с выдвижением идеи создания Всеобъемлющей системы международной безопасности (ВСМБ)”⁵². “Очень быстро вопросы обеспечения экологической безопасности были выделены в самостоятельную предметную область, которая в настоящее время насчитывает *обширный массив* нормативных актов в виде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, а также многосторонних и двусторонних договоров и соглашений”⁵³.

Однако в другой работе утверждается что, “обеспечение экологической безопасности *должно иметь* твердую международно-правовую базу”⁵⁴. Должно,

но не имеет⁵⁵.

М.Н. Копылов утверждает, что “сегодня все большее признание получает подход, в соответствии с которым обеспечение экологической безопасности является *относительно самостоятельным предметом регулирования*, наряду (хотя и в связи) с природопользованием и охраной окружающей среды. Представляется важным, чтобы такой подход получил скорейшее всеобщее признание...”

Российское законодательство в этом плане опережает законодательство других стран и международные документы, **в которых понятие “экологическая безопасность” вообще не используется...**(выделено мною. – М.Б.)⁵⁶.

Не понятно просто: если в международных документах понятие “экологическая безопасность” (синоним или даже близкое по содержанию понятие) вообще не используется, на каком правовом и научном основании можно выделять обеспечение экологической безопасности как самостоятельный элемент предмета регулирования в международном праве? В национальном российском праве для этого хоть основания какие-то есть.

Совсем не случайно зарубежное и международное право окружающей среды как отрасль права не “обеспечивают экологическую безопасность”.

В поддержку своей позиции не могу не указать на тот факт, что в новейшем законодательстве даже ряда ближайших соседей России (в рамках СНГ) не говорится об экологической безопасности⁵⁷. Так, в соответствии со ст. 3 Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. Кодексом регулируются отношения в области охраны, восстановления и сохранения окру-

⁵² При этом М.Н. Копылов пишет: “В настоящее время концепция экологической безопасности ставится во взаимосвязь с проблемами стратегии социально-экономического развития (что особенно важно для развивающихся стран) с возложением обязанности по достижению и поддержанию экологической безопасности на все государства (выделено мною. – М.Б.)” (см.: Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 90).

Хорошо бы “возложение обязанности по достижению и поддержанию экологической безопасности на все государства” исследовать на примере конкретных международных актов, помимо названного выше Соглашения с Эстонией.

⁵⁶ Копылов М.Н. О правовом содержании понятия “экологическая безопасность”. С. 118.

⁵⁷ Заметим, несмотря на существование модельного Закона “О принципах экологической безопасности в государствах Содружества”, принятого Межпарламентской Ассамблеей (1995 г.). По общим оценкам Т.В. Злотниковой, многие экологические модельные законы для государств – участников СНГ нашли в той или иной мере практическое воплощение в законодательстве государств СНГ (см.: Злотникова Т.В. Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2000. С. 25–27).

⁵² Копылов М.Н. О предмете международного экологического права. С. 89.

⁵³ Там же. При этом как о примере говорится лишь о Соглашении между Правительством РФ и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 11 января 1996 г., в котором прямо указывается на обеспечение экологической безопасности как на область двустороннего сотрудничества.

⁵⁴ Копылов М.Н. О правовом содержании понятия “экологическая безопасность”. С. 114.

жающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории Республики Казахстан.

В настоящее время ведется активная работа над проектом Экологического кодекса в Беларуси. В соответствии с утвержденной Правительством Республики Беларусь Концепцией проекта кодекса предметом правового регулирования названы отношения по охране окружающей среды, отдельных природных комплексов и объектов. При этом вопрос о предмете правового регулирования в Кодексе в этой стране обоснованно рассматривается как весьма важный. Так, в этой части критические замечания по Концепции высказаны Национальной академией наук Беларуси, которая считает, что Кодекс должен регулировать не только отношения в области охраны окружающей среды, но и в области рационального использования природных ресурсов⁵⁸. Как и в Казахстане, нет намека на обеспечение экологической безопасности.

Эти государства не считают, что при отсутствии самостоятельного правового регулирования обеспечения экологической безопасности, наряду с природопользованием и охраной окружающей среды, их природа, а также экологические права и интересы людей, юридических лиц и государства будут ущемлены, будут страдать.

Таким образом, изучение нормативных актов и научных источников свидетельствует об отсутствии усилий мирового сообщества в этом направлении. Почему? Не потому ли, что эти усилия направлены на “охрану окружающей среды”?

МЕСТО “ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ” В МЕХАНИЗМЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Определяя место “обеспечения экологической безопасности” в эколого-правовом механизме, мы исходим из того, что анализ принятого ранее Государственной Думой РФ Федерального закона “Об экологической безопасности” и некоторых законов субъектов РФ об экологической безопасности убеждает, во-первых, в том, что они не определяют и не регулируют собственные четкие, конкретно выраженные отношения, которые не охватывались бы Законом “Об охране

окружающей среды”, другими актами экологического законодательства. Во-вторых, они не предлагают какие-либо особые инструменты и меры обеспечения экологической безопасности, отличные от инструментов и мер регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в целом. И, что важно, данный вывод подтверждается исследованными здесь теоретическими трудами.

По твердому убеждению автора статьи, экологическое право и практика вполне успешно могут развиваться и осуществляться без использования понятий “экологическая безопасность” и “обеспечение экологической безопасности”. Их использование не востребовано особо ни наукой, ни практикой. Это суждение подтверждается мировой практикой. Выделение в Конституции РФ “обеспечения экологической безопасности” как самостоятельного направления, наряду с природопользованием и охраной окружающей среды, было ошибкой авторов ст. 72.

В целом без “обеспечения экологической безопасности” без малейшего ущерба окружающей среде науке экологического права и практике вполне можно обойтись.

Однако на основе проведенного исследования об “обеспечении экологической безопасности” как правовой категории лишь в силу ее наличия в науке, законодательстве и праве можно говорить в каких-то определенных контекстах.

В известной мере в научном и практическом плане понятие “обеспечение экологической безопасности” может употребляться как синоним⁵⁹ охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования и защиты экологических прав, имея в виду, что *соответствующая деятельность направлена на сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды. Состояние, соответствующее благоприятной окружающей среде, есть показатель экологической безопасности*. В этом смысле в свое время мною была поддержана идея одного из учеников написать докторскую диссертацию по экологической безопасности.

⁵⁸ См.: Игнатьева И.А. Опыт кодификации экологического законодательства в государствах – участниках СНГ // Экологическое право. 2007. № 3. С. 29.

⁵⁹ Так, в своей статье “Роль государства в обеспечении экологической безопасности” оговариваю: “...под обеспечением экологической безопасности автор понимает деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающую интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц” (см.: Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. Сборник статей. М., 2001. С. 106).

“Обеспечение экологической безопасности” может рассматриваться как один из *основных принципов*⁶⁰ охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности. Как принцип “обеспечение экологической безопасности” реализуется преимущественно через такие правовые меры охраны природы и регулирования использования природных ресурсов как нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическая сертификация.

“Обеспечение экологической безопасности” может рассматриваться также как важнейшая *перспективная цель и задача* деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости.

“Обеспечение экологической безопасности” может служить *правовым критерием оценки эффективности правовых норм* по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов. Соблюдение этих норм – показатель обеспечения экологической безопасности. И, наоборот, их нарушение – показатель создания экологической опасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В науке экологического права вопрос об экологической безопасности по названным выше причинам сохраняет актуальность и поэтому относится к весьма существенным.

Проведенное исследование показывает отсутствие обоснованных и убедительных научных данных, позиций, доказывающих наличие самосто-

ятельного правового содержания “обеспечения экологической безопасности” как правовой категории, обозначающей автономное направление деятельности, осуществляемой наряду с охраной окружающей среды и природопользованием, как самостоятельный элемент в предмете экологического права.

Состояние научной разработки правовых проблем “экологической безопасности” и “обеспечения экологической безопасности” как и законодательного регулирования (включая упоминаемые выше федеральные законопроекты) в данной сфере позволяет констатировать сохранение “расплывчатости и допуска различных толкований” этих понятий, что послужило в 1995 г. основанием для вето Президента РФ на Федеральный закон “Об экологической безопасности”.

Вопрос определенности используемых в праве понятий и их адекватного восприятия весьма актуален. Его решение – фактор эффективности и научных исследований и экологического права в целом. Еще французский философ Декарт говорил: “Употребляйте правильно слова и вы избавите мир от половины недоразумений”.

“Обеспечение экологической безопасности” играет служебную роль в отношении охраны окружающей среды и рационального природопользования. Как показывает состояние науки, самостоятельного правового значения оно не имеет. Мировая практика подтверждает возможность вполне успешного развития права окружающей среды (экологического права) без употребления понятий “экологическая безопасность” и “обеспечение экологической безопасности”.

Сторонникам этого направления целесообразно сосредоточиться на решении задачи научного определения правового содержания понятия “обеспечение экологической безопасности”. Один из главных вопросов науки экологического права, требующих более подробного исследования, – о соотношении экологической безопасности как цели, задачи, принципа и т.д. с охраной окружающей среды, природопользованием и экологическими правами; ее трансформации в процессе правового регулирования этих общественных отношений; установление, как это отражается на правовом режиме, сочетании имеющихся в распоряжении экологического права приемов и способов; межотраслевые вопросы правового регулирования с учетом законодательства в области безопасности.

В этих целях может быть проведена специализированная научная конференция.

⁶⁰ Таким образом законодатель поступил относительно некоторых иных видов безопасности. Так, в соответствии с Федеральным законом “Об электроэнергетике” от 26 марта 2003 г. обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации является одним из общих принципов организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики (ст. 6) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177. Обеспечение энергетической безопасности России согласно Федеральному закону “О газоснабжении в Российской Федерации” от 31 марта 1999 г. является также принципом государственной политики в области газоснабжения в Российской Федерации (ст. 4) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.