

Экологическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации

БЫКОВСКИЙ ВАДИМ КИРИЛЛОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, ведущий научный сотрудник Центра экономико-правовых проблем евразийской интеграции Института проблем безопасности СНГ

Аннотация: В статье анализируется значение экологической безопасности в системе обеспечения национальной безопасности, соотношение понятий «экологическая безопасность» и «национальная безопасность», правовое регулирование в данной области. Отмечается, что стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Достижение стратегических целей экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем формирования и реализации долгосрочной государственной политики.

Ключевые слова: экологическая безопасность, национальная безопасность, обеспечение экологической безопасности, стратегические цели обеспечения экологической безопасности

Ecological safety in system of national security of the Russian Federation

BYKOVSKY VADIM KIRILLOVICH

Leading scientific researcher of the Center for economic and legal problems of Eurasian integration, Security Problems Institute of the CIS Associate Professor MGLU named after O.E. Kutafin, candidate of legal sciences

Abstract: Examines the importance of environmental security in the system of ensuring national security, the relationship between the concepts of «environmental security» and «national security» between themselves, the legal regulation in this area. It is noted that the strategic objectives of environmental security and environmental management are: conservation and restoration of natural systems, ensuring the quality of the environment necessary for human life and sustainable economic development; the elimination of environmental damage caused by economic activity in the face of increasing economic activity and global climate change. Achieving the strategic goals of ecological safety and environmental management is carried out through the formation and implementation of long-term state policy.

Key words: environmental safety, national security, environmental security, strategic goals of environmental safety

Перспективы принятия стратегии экологической безопасности в интересах национальной безопасности

Экологическая безопасность является одним из важнейших элементов национальной безопасности. После распада СССР образовавшиеся новые независимые государства унаследовали множество проблем не только политического, социального и экономического характера. Глубокий экологический кризис, охвативший государства, входящие в состав СНГ, требует немедленного эффективного разрешения, поскольку природа не имеет границ.

Проблема охраны окружающей среды стоит как перед каждым государством в отдельности, так и перед всем мировым сообществом в целом. Экологический кризис, который охватывает государства – участники СНГ, имеет ряд причин их возникновения и развития. К ним относятся экстенсивное развитие общества, кризис командно-бюрократической системы, нерациональное использование природных ресурсов, «нестыковка законов», действие устаревших подходов к решению экологических вопросов, недостаточное финансирование природоохранных мероприятий и др.

Одним из способов преодоления экологического кризиса является обеспечение комплексной экологической безопасности. Экологическая безопасность не может обеспечиваться в рамках одного государства. Она должна обеспечиваться на всех уровнях международных отношений¹.

В науке существует проблема правового анализа понятий «экологическая безопасность» и «национальная безопасность», и детально она не исследована.

Представляется, правовое регулирование в данной области является недостаточным не только на международном, но и на национальном уровне. В частности, планировалось приня-

тие Стратегии экологической безопасности до конца 2015 года.

Сегодня пришло время для принятия современной Стратегии экологической безопасности.

Обеспечение экологической безопасности в России находится под угрозой. Промышленность помимо полезной продукции каждый год производит до 5 млрд тонн отходов и 15 млн кубометров сточных вод. Эффективность промышленного производства, по мнению экспертов, не носит достаточного характера. Загрязнение окружающей среды в результате техногенного воздействия ставит под угрозу благополучие будущих поколений. Природные объекты России находятся не в лучшем состоянии. Российские леса на больших территориях поражены болезнями, зачастую на землях лесного фонда возникают стихийные свалки. Помимо указанных выше существует проблема незаконных вырубок, ползущей застройки лесных участков и лесных пожаров.

Основное назначение Стратегии экологической безопасности – формулирование национальных интересов в сфере экологии обеспечение экологической безопасности

Цель ее принятия заключается в своевременном выявлении и прогнозировании как глобальных, так и внутренних экологических угроз на базе научных исследований, улучшении экологической обстановки в стране и сохранении ее эколого-ресурсного потенциала. Угроз национальной безопасности в современном глобальном мире хватает. К ним относятся и распространение загрязняющих веществ из других частей света, и изменения климата, и техногенные катастрофы. Одна только авария на японской АЭС «Фукусима-2» нанесла значительный ущерб экологии Тихого океана.

¹ Отке А.И. Международно-правовые аспекты экологической безопасности стран – участниц СНГ. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Российский университет дружбы народов. М., 2002. С. 18.

Внутренние угрозы обеспечения национальной безопасности не менее значимы. Это и загрязнение воздуха, и нерациональное использование ресурсов, и сокращение биоразнообразия, и проблема утилизации промышленных и ядерных отходов, а также ухудшение состояния лесов и рост экологической преступности, опережающей рост преступности в целом. Из-за деятельности населения в неудовлетворительном экологическом состоянии сегодня находится порядка 15 % территории России.

Остановить развитие науки, техники и промышленности невозможно. В настоящее время экономические интересы преобладают над экологическими. Поэтому негативное воздействие

на окружающую среду будет нарастать. Неблагоприятная экологическая обстановка оказывает обратное негативное воздействие: она приводит к существенным экономическим потерям. Фактически получается замкнутый круг. На выбор остаются альтернативы: смириться с тем, что в результате научно-технического прогресса давление на природу будет усиливаться, и приспособляться к неизбежным негативным последствиям и упадку экономики, либо перевести развитие промышленности на «зеленые рельсы», чтобы последовательно снижать разрушительное воздействие на окружающую среду и способствовать ее восстановлению, для достижения устойчивого развития.

Стратегия экологической безопасности как комплекс государственных мер и публичных инициатив, обеспечивающих экологический баланс на национальном и транснациональном уровне

Стратегия экологической безопасности предусматривает оба варианта. Как бы ни хотелось верить в то, что скоро будут изобретены и повсеместно внедрены совершенно безвредные производства, в реальности инновационная модернизация экономики требует значительных расходов.

Для достижения целей внедрения новых технологий в Стратегии прописано увеличение расходов на экологию в десять раз – с 90 млрд до 1,1 трлн рублей, или с 2,2 до 1,5 % ВВП. Данные цифры могут показаться скромными, но для России и это будет существенным прогрессом. В настоящее время расходы на экологию в России составляют 0,7 % ВВП. Это значительно меньше, чем в развитых государствах.

Воплощение положений Стратегии на практике потребует принятия ряда других нормативных правовых актов. Реализация Стратегии, по расчетам специалистов, позволит перейти к экологически ориентированной модели экономиче-

ского развития, снизить техногенную нагрузку на природу и поддерживать благоприятную окружающую среду².

Для того, чтобы рассмотреть соотношение понятий «национальная безопасность» и «экологическая безопасность» необходимо определить значение последнего понятия.

Так, Н.Ф. Реймерс в своей работе определяет два аспекта экологической безопасности, определяя ее как «совокупность действий, состояний и процессов, прямо или косвенно не приводящих к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым природной среде, отдельным людям и человечеству». Согласно другому аспекту экологическая безопасность понимается «как комплекс состояний, явлений и действий, обеспечивающих экологический баланс на Земле и в любых ее регионах на уровне, к которому социально-экономически, технически и политически готово адаптироваться человечество»³.

² Гайва Е. В России до конца этого года может быть принята Стратегия экологической безопасности // <http://lesvesti.ru/news/power/8980/>. Дата обращения 23.06.2015.

М.М. Бринчук исходит из тождественности понятий «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды». Согласно данному подходу понятие «экологическая безопасность» определяется как «деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающая интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁴. Данный взгляд представляется наиболее предпочтительной с точки зрения экологического законодательства СНГ.

В науке возникла потребность проанализировать соотношение понятий «обеспечение экологической безопасности» и «экологическая безопасность».

По мнению М.М. Бринчука, «в экологическом праве понятие обеспечение экологической безопасности выступает в разных качествах. Оно может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической



безопасности. В научном и практическом плане понятие „обеспечение экологической безопасности” порой употребляют как синоним охраны окружающей среды, имея в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды. Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться также как важнейшая цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости»⁵.

Таким образом, данные понятия можно признать близкими по содержанию. Разработка понятия «национальная безопасность» является одной из важнейших задач юридической науки. Оно является производным от понятия «безопасность».

Правовое понятие «национальная экологическая безопасность» и стратегические цели ее обеспечения

Важнейшими признаками правового понятия «национальная экологическая безопасность» являются признаки, определенные правовыми актами долгосрочного регулирования, реагирования на угрозы и стратегического планирования экологических мер защиты. В целях реализации конституционных основ обеспечения экологической без-

опасности 31 декабря 2015 года был утвержден Указ Президента РФ N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁶.

Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федера-

³ Реймерс Н.Ф. Концептуальная экология. Надежды на выживание человечества. М.: Россия молодая, 1992. С. 69.

⁴ Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении безопасности, проблемы, поиск, решения. М.: Макцентр, 2001. С. 107.

⁵ Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 26–27.

⁶ СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.



ции, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу.

В юридическом смысле экологическая безопасность нашла в нем отражение, представляя собой систему реализации природоохранных мероприятий. Понятие национальной экологической безопасности носит межотраслевой, междисциплинарный характер; одним из важных атрибутов категории «национальная экологическая безопасность» является «объемность» правового содержания.

Другим значимым атрибутом понятия «национальная экологическая безопасность» является защищенность окружающей среды и природных ресурсов от загрязнения и истощения. «Защищенность» выражает определенную правовую деятельность, совершаемую внутри установленных территориальных границ и времени по принятым участниками международных отношений, государством или обществом обязательным правилам в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов⁷.

В данном нормативном правовом акте не содержится конкретного определения экономической или экологической безопасности, но дается определение национальной безопасности Российской Федерации: это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечи-

ваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность вообще и национальная экологическая безопасность в частности являются комплексными понятиями, важной составной частью которых является безопасность как конституционная функция государства по охране человека и суверенитета государства.

В Стратегии названы следующие виды национальной безопасности: государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая, безопасность личности.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности являются развитие экономики страны, обеспечение экономической безопасности и создание условий для развития личности, перехода экономики на новый уровень технологического развития, вхождения России в число стран – лидеров по объему валового внутреннего продукта и успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз.

Главными стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов, несбалансированность национальной бюджетной системы, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и др.

Стратегическим национальным приоритетом согласно Стратегии является повышение каче-

⁷ Глебов И.И. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Дис. ... д-р. юр. наук. М., 1999. С. 11, 15, 17, 20.

ства жизни российских граждан и обеспечение экономического роста (п. 31). Далее в Стратегии указаны конкретные направления деятельности по реализации стратегического национального приоритета.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения прежде всего за счет роста его доходов.

Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение и вос-

становление природных систем; обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (п. 83).

Достижение стратегических целей экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем формирования и реализации долговременной государственной политики, направленной на защиту и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации, повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан.

Соотношение понятий «безопасность» и «экологическая безопасность»

Необходимо проанализировать законодательство в целях определения соотношения понятий «безопасность» и «экологическая безопасность». Основопологающим в данной области является Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»⁸.

Он 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.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О безопасности» правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и

нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Значительным недостатком данного Федерального закона является то, что в нем не дается определение понятия «безопасности».

Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации построено на основе стратегического планирования, регулируемого Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹. Согласно ст. 3 данного Закона стратегическое планирование — это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Феде-

⁸ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁹ СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.



рации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации по предложению Совета Безопасности Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации.

Основным документом в сфере стратегического планирования обеспечения национальной безопасности является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

Это документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации согласно ст. 18 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

1) содержит приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

2) содержит оценку текущего состояния национальной безопасности Российской Федерации и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;

3) определяет национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) определяет организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Детально регулирует вопросы обеспечения национальной и экологической безопасности Указ Президента РФ от 18 мая 2009 года «О Стратегии национальной безопасности до 2020 года»¹⁰.

Его достоинством является наличие определений основных дефиниций. В частности, «национальная безопасность» — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Национальными интересами Российской Федерации является совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Угроза национальной безопасности — это прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности,

¹⁰ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Нарушение экологических прав граждан — это одна из основных угроз обеспечения национальной безопасности.

Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в соответствии с Указом Президента РФ «О стратегии национальной безопасности до 2020 года» являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты и ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды, вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла. Нарастает стратегический риск исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых.

В соответствии с данным Указом Президента РФ для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с ин-

ститутами гражданского общества должны быть созданы условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах.

В результате анализа данного Указа Президента РФ также можно сделать вывод, что экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности.

И, соответственно, для обеспечения национальной безопасности необходимо обеспечить экологическую безопасность.

Таким образом, можно констатировать, что понятие экологической безопасности входит в понятие «национальная безопасность». «Обеспечение экологической безопасности» и «экологическая безопасность» являются тождественными понятиями.

Под экологической безопасностью наиболее целесообразно понимать деятельность по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Понятия «национальная безопасность» и «международная безопасность» взаимосвязаны. Угрозы в экологической сфере являются одними из основных угроз национальной безопасности¹¹.

Нормативно-правовые акты и литература

1. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

2. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

¹¹ Подробнее см.: Кузнецов А.Л. Международно-правовое обеспечение национальной безопасности в Каспийском регионе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9, 11.

3. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
4. Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. «О Стратегии национальной безопасности до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
5. *Бринчук М. М.* Роль государства в обеспечении безопасности, проблемы, поиск, решения. М.: Мак-центр, 2001.
6. *Бринчук М.М.* О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 26–27.
7. *Глебов И.И.* Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Дис. ... д-р. юрид. наук. М., 1999.
8. *Кузнецов А.П.* Международно-правовое обеспечение национальной безопасности в Каспийском регионе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9, 11.
9. *Отке А.И.* Международно-правовые аспекты экологической безопасности стран – участниц СНГ. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Российский университет дружбы народов. М., 2002. С. 18.
10. *Реймерс Н.Ф.* Концептуальная экология. Надежды на выживание человечества. М.: Россия молодая, 1992.

¹² При написании данной статьи использована Справочно-информационная система «Гарант».