



Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности... в системе национальной безопасности Российской Федерации

Жаворонкова Наталья Григорьевна

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Агафонов Вячеслав Борисович

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация

Статья посвящена исследованию теоретических проблем правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации. Отмечается, что в настоящее время с правовой точки зрения процесс «легитимации» термина (понятия) экологической безопасности успешно завершён, данный термин широко используется в законодательстве и правоприменительной практике, вместе с тем термин «экологическая безопасность» до сих пор не имеет ярко выраженного контекста, отличимого, например, от терминов «охрана окружающей среды», «экологический риск», «устойчивое развитие». При наличии легитимного (консервативного) понимания экологической безопасности до сих пор отсутствует современное легальное и четкое, однозначное и сущностное содержание самого понятия «безопасность» (включающее генетическую, биологическую, биосферную, эволюционную и иные актуальные в настоящее время виды безопасности). Попытки определить безопасность (наряду с защищенностью) через угрозы, ущербы, устойчивость, потери, имеют право на существование, но не дают адекватного и содержательного смысла. По результатам анализа действующего законодательства и документов стратегического планирования формулируется вывод о том, что требуются новые теоретические и методологические подходы к пониманию как базового понятия «безопасность», так и понятия «экологическая безопасность». По мнению авторов, в связи с появлением новых глобальных вызовов и угроз (генетических, биосферных,



биологических, климатических и др.) целесообразно в специальном законе пересмотреть базовое определение экологической безопасности, уточнив его специфику; сформировать понятийный аппарат, включив в него понятие и оценку всех видов угроз, рисков; выделить нормативы и методику их оценки, классификацию угроз, порядок их учета; предусмотреть вариативность действий органов государственной власти и местного самоуправления в случае возникновения угроз безопасности, а также механизм участия граждан и общественных организаций в принятии экологически значимых решений по вопросам обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: риски, стратегическое планирование, природа, безопасность, национальная безопасность, экологическая безопасность, правовая доктрина, геном, состояние защищенности, негативное воздействие, угрозы, окружающая среда



Актуальность исследования теоретико-методологических проблем правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации связана как с новым наполнением содержания самого понятия «безопасность», так и с изменением парадигмы экологического права в целом.

Термин «безопасность» в российском законодательстве широко стал применяться после вступления в силу Закона РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности»¹, где впервые появилась «триада безопасности» (безопасность личности-общества-государства) и было сформулировано комплексное понятие «безопасность», которое рассматривалось как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз».

Следует отметить, что в действующем Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»² определение безопасности как «состояния защищенности» уже не приводится, а лишь перечисляются основные виды безопасности (безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации), в совокупности составляющие национальную безопасность Российской Федерации.

Правовая доктрина безопасности определяет основные виды безопасности через ключевое понятие «защищенность» (например, экологическая безопасность, промышленная безопасность, радиационная безопасность, безопасность объектов ТЭК и т.д.), но в современном мире это определение уже не вмещает новых смыслов и значений, в том числе понимания и учета всех возможных «вызовов» и «угроз».

Конституция РФ содержит следующий перечень видов безопасности — государственная безопасность, оборонная безопасность, безопасность граждан, общественная безопасность, экологическая безопасность, а также иные виды безопасности. Вместе с тем необходимо отметить, что данное разграничение достаточно условно, поскольку в законодательстве Российской Федерации «безопасность» применима к неограниченному числу отношений и объектов. В этой связи разделение безопасности на уровни, виды, объекты,

1. Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. Ст. 769. Утратил силу.

2. СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.



условия, типы «безопасностей» требует отдельного правового и систематизированного анализа.

Основополагающим нормативным актом, содержащим расширенное толкование и применение понятия «безопасность», в настоящее время является Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³, в котором термин «безопасность» был существенно расширен и фактически распространился на все сферы деятельности государства — экономику, энергетику, культуру, здравоохранение, продовольствие и др.

Таким образом, в настоящее время возникла достаточно запутанная и сложная для законотворчества ситуация, связанная с применением термина «безопасность».

Это обусловлено следующими факторами:

- неоправданно широкое произвольное употребление термина «безопасность» в различных сферах деятельности;
- нечеткость и «невывявленность» предмета правового регулирования в базовых нормативных правовых актах, определяющих отдельные виды безопасности;
- отсутствие методик эффективности мер и экономических расчетов, сопутствующих обоснованию или принятию мер по безопасности.

Применительно к анализу экологической безопасности как одного из важнейших элементов национальной безопасности следует сделать аналогичный вывод. Предмет правового анализа понятия «экологическая безопасность», как и сам «предмет ведения» «безопасности», несомненно, важен, но это отдельная сложная тема. В нашем случае для адекватного и полного понимания сущности «экологической безопасности» необходимо исследовать гносеологию термина.

С одной стороны, в настоящее время с правовой точки зрения процесс «легитимации» термина (понятия) экологической безопасности успешно завершен, данный термин широко используется в законодательстве и правоприменительной практике, но, с другой стороны, «экологическая безопасность» до сих пор не имеет ярко выраженного контекста, отличимого, например, от «охраны окружающей среды», «экологического риска», «устойчивого развития».

3. СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.



Отметим, что в правовом поле при наличии легитимного (консервативного) понимания «экологической безопасности» до сих пор отсутствует современное легальное и четкое, однозначное и сущностное содержание самого понятия «безопасность» (включающее генетическую, биологическую, биосферную, эволюционную и иные актуальные в настоящее время виды безопасности). Есть многочисленные смысловые юридические конструкции так называемого «перечневого» определения. Попытки определить безопасность (наряду с защищенностью) через «угрозы», «ущерб», «устойчивость», «потери», имеют право на существование, но не дают адекватного и содержательного смысла.

Почему правовое, легальное определение «безопасности» и «экологической безопасности» так важно? Именно потому, что безопасность как смысловая константа «жизнедеятельности» прежде всего имеет сложную составляющую в правовой, экономической, философской, военной, социальной плоскости и не может быть исключительно предметом права или отдельно экономики, политики. Не существует «экологической» безопасности без экономической, политической, энергетической, территориальной, иной безопасности. Адекватное и правильное, закрепленное в законе и поддержанное населением стратегирование «экологической безопасности» определяет тренды, динамику, качество жизни и развития общества и государства.

Рассмотрим наиболее важные, ключевые доктринальные и методологические подходы к сущности и содержанию понятия «национальная безопасность Российской Федерации» и соответственно понятия «экологическая безопасность». Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, национальная безопасность понимается как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются 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 включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную,



общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности».

Разделение на безопасность «личности», «общества» «государства» представляется вполне оправданным, так как с юридической точки зрения это различные субъекты правоотношений. Но вот такие термины, как «достойные качество и уровень жизни», нормативно не определены. Поэтому с точки зрения обеспечения «экологической безопасности» здесь явное противоречие — как со стороны критериев «достойного уровня и качества жизни», так и со стороны критериев «качества окружающей среды». В каком порядке, пропорции, приоритетности «достойный уровень жизни» обеспечен экологической безопасностью? В каком размере «достойный уровень жизни» влияет на качество жизни и состояние окружающей среды?

Терминологическая сложность понимания «экологической безопасности» дополнительно связана с популярной концепцией «устойчивого развития». Но в данном случае мы наблюдаем конкуренцию концепций: развитие как фактор безопасности или безопасность как фактор устойчивого развития? Смысловые оттенки в данном случае (как для права, так и для экономики) очень важны. Природа не создает специальные структуры и формы безопасности, это делает встроенный эволюционный механизм и законы биологического разнообразия. Нарушая законы эволюции, природного равновесия (разнообразия), в каком значении мы должны говорить о правовом аспекте «экологической безопасности»? Должны ли мы (общество) создать природно-технологические резервации для людей (мегаполисы, агломерации) или «раствориться» в природе? Даже от самой постановки этой проблемы меняется суть «экологической безопасности» и ее эколого-правовое наполнение.

Для цели настоящего исследования применительно к устойчивому развитию наибольший интерес представляют та к называемые «экологические показатели развития», которые частично обозначены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, и включают в себя «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».

Следует также отметить, что частично содержание понятия «национальная безопасность» (куда, напомним, входит и экологическая безопасность) можно раскрыть через экономические цели и задачи, сформулированные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, согласно которой «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».

Обратим внимание на правовую конструкцию — цель безопасности — «развитие экономики». Это представляется очень важной позицией. Цель экологической безопасности — то же развитие, но не только экономики, а экологии.

Отметим, что в контексте национальной безопасности «устойчивое развитие экономики» должно быть обеспечено в том числе «сохранением и восстановлением природных систем». Это фактор и национальной, и экологической безопасности.

К сожалению, ни в этом документе, ни в других аналогичных документах нет конкретной, четкой правовой коннотации (привязки) экономики и экологии, устойчивого развития и ликвидации экологического ущерба, нет «привязки» и к мерам по экологической безопасности.

В теории на уровне документов стратегического планирования и природоохранного законодательства (если не конкретизировать меры по обеспечению экологической безопасности), цели и задачи национальной, экономической, энергетической, экологической безопасности во многом могут совпадать. Декларативно принцип «обеспечения качества окружающей среды», так же как и конституционный принцип «благоприятной окружающей среды», содержится практически во всех известных нам стратегических документах, но это не значит, что между осуществлением целей экономической и экологической безопасности нет и не может быть различий. На наш взгляд, различия, противоречия, «неточности» в документах стратегического планирования должны быть и они должны



конкретно обозначаться. Именно на уровне стратегического планирования должны быть решены противоречия. Но было бы неправильным не учитывать противоречия целей и задач в стратегических документах по экологической безопасности.

Таким образом, проведенное исследование применяемых в стратегических документах и нормативных правовых актах понятий «безопасность» и «экологическая безопасность» дает основание констатировать:

- принципиальная неясность предмета, многозначность широкого применения термина «безопасность», в том числе «экологическая безопасность», приводит к диффузии понятия, потере основного смысла;
- отсутствие практического, ценностного, содержательного контекста в широком употреблении термина «безопасность» (особенно в сочетании с концепцией «устойчивого развития») сдерживает инструментальное применение на практике широко применяемых методов типа «затраты — выгоды» «затраты — результат», «оценка эффективности управления», методологии расчета рисков, ущербов, угроз, что, в свою очередь, отрицательно влияет на комплексное решение проблем экологической безопасности;
- отсутствие в определении «экологическая безопасность» содержательного контента (например, «возможные дополнительные (вынужденные или непредусмотренные) затраты», «неприемлемый риск», «ограничения развития», «препятствия», «вынужденные меры», «страхование ответственности») не дает возможности правильно и адекватно оценить стоимость (цену) затрат на обеспечение экологической безопасности;
- отсутствие в правовом поле понятия «экологическая безопасность» как вероятностной антитезы терминам «развитие» или «рост» не позволяет создать институциональную основу для сопоставимых оценок экологических видов опасности как исчисляемого фактора;
- легкость и широта использования термина «безопасность» «компенсирует» отсутствие понятия, категорий реальных и мнимых угроз, их легитимной и объективной оценки, возможности для общественности сравнивать их потенциал и принимать решения. В частности, если в Конституции РФ и законах РФ разграничены уровни и субъекты



безопасности (государственный, общественный, личный, экологический и др.), то должны быть законодательно определены (ограничены) уровни и критерии «угроз», «ущербов», «опасностей», «рисков» их допустимого воздействия на качество жизни и окружающую среду;

- нет системы постоянного мониторинга экологических «угроз», их оценки, разделения по уровням, «приемлемости» и «неприемлемости», степени воздействия, ответственности за последствия. Неясно, когда начинается и оканчивается действие «экологической угрозы», какие обратимые и необратимые последствия она несет, каков механизм действия власти на всех уровнях по их устранению или минимизации последствий;
- любые меры по обеспечению «безопасности» — это прежде всего затраты, ограничения, отдельные «препятствия» росту, с этой точки зрения люди, общество, должны знать и понимать «безопасность» не только как заданную «необходимость» или «общественное благо», но и как серьезный ограничитель развития, непосредственно влияющий на качества их жизни;
- «безопасность», в том числе «экологическая безопасность» — это и планируемые, «допустимые», «приемлемые» потери и ущербы. Без понимания обществом уровней опасностей и качества «потерь», рисков (опасностей), принимаемых обществом как «плату» за экономическое развитие, невозможно в полной мере оценить на законодательном уровне смысл и значение «экологической безопасности». Неясно, что конкретно с точки зрения личности, общества, государства, территории, природы можно считать «допустимым» и «приемлемым» в качестве платы за экономический рост;
- «экологическая безопасность» в современном понимании должна рассматриваться не в единственном качестве противостояния «угроз человеку», но и в качестве неотъемлемой базы и условий «устойчивого развития»;
- в законодательстве вопрос о «издержках» или «цене» мер по обеспечению экологической безопасности даже не обозначен, а это стержневой вопрос эффективности правоприменения.



Рассматривая существующие легитимные понятия «безопасности», и прежде всего «экологической безопасности», следует также отметить, что при наличии огромного массива информации об экологической безопасности практически не затронуты и не исследованы такие основополагающие понятия, как «биосфера», «биология», «генетика» в сочетании с термином «безопасность».

Это представляется весьма важным по ряду причин.

Во-первых, существующий термин «экологическая безопасность» не учитывает и не объясняет специфику перечисленных сфер, имеющих принципиально важное значение для стратегического планирования и практической деятельности.

Во-вторых, если почти все теории «безопасности» трактуют «безопасность» как производное от антропогенной деятельности (человека и экономики), то биосферная безопасность, биологическая, генетическая предполагают не только «защиту от человека», но и «безопасность» человека от него самого.

В-третьих, мы обязаны разделять «экологическую безопасность» как результат и последствия антропогенной деятельности человека и «биологическую, биосферную, генетическую безопасность» как некую эволюционную характеристику, «создавшую» самого человека.

В-четвертых, понятие «экологическая безопасность» в настоящее время институализировано, легитимизировано во многих актах, научные дискуссии об адекватности и «правильности» этого определения для практики правоприменения не особо актуальны, вместе с тем до сих пор не очевиден сам предмет правового регулирования.

В-пятых, в правовой доктрине безопасности акцент делается на «защищенность», но сама правовая защищенность, выраженная в терминах экологической безопасности, не имеет надежных критериев.

В-шестых, одним из серьезных пробелов теории экологической безопасности является ее недостаточная интеграция с экономикой, правоприменением, государственной и муниципальной деятельностью. Сколько стоит «экологическая безопасность» для государства, населения, региона, как сравниваются «издержки» по обеспечению безопасности, из каких источников покрываются издержки, какова эффективность мер по обеспечению экологической безопасности в целом по стране и отдельным регионам.



В настоящее время очень современно звучат предложения о выделении в особую категорию таких видов безопасности, как «биосферная безопасность», «генетическая безопасность», «биологическая безопасность». На наш взгляд, это хотя и близкие, но отдельные сферы применения права, могут и должны быть осмыслены в современной расширяющейся парадигме экологического права.

Применительно к «генетической безопасности» (равно как и биосферной, и эволюционной, и биологической) в первую очередь необходимо отметить, что термин «защищенность» к данным отношениям не полностью применим. В рассматриваемом случае «защищенность» человека и окружающей среды не включает защиту самой генетической информации от воздействия человека. В данном смысле это можно представить в виде защиты человека от самого человека, защиты биосферы от человека, защиты эволюции, защиты окружающей среды, всего живого, прежде всего от человека. Конкретное указание на субъект и объект «экологической безопасности» должно быть четко закреплено в законодательстве, тем самым будет выявлен предмет и метод решения проблем безопасности.

На наш взгляд, необходимо дополнить существующую правовую терминологию «безопасности» рядом новых терминов и определений — «биосферной», «генетической», «геномной», «климатической» безопасностью.

Это вызвано тем обстоятельством, что за прошедшие со дня появления термина «экологическая безопасность» десятилетия возникли новые факторы и новые концепции развития мира и общества. Помимо «легитимных», содержащихся в нормативных правовых актах определений «безопасности», существуют еще вполне распространенные и употребляемые в официальных документах разночтения и довольно странные интерпретации. Нашей задачей не является подробный анализ формулы «безопасность», но есть два замечания, очень важные сточки зрения общего представления о сочетании таких понятий, как «развитие» и «безопасность».

Первое: «безопасность» — это ограничения, дополнительная нагрузка, повышенная плата за поддержание системы в равновесном положении. Экологическая, биологическая, любая безопасность — прежде всего защита, стабилизация, ограничение, тогда как развитие — это всегда детерминация, содержащая обязательный риск. В современном правовом и



экономическом контексте «издержки» по экологической безопасности практически не калькулируются и не входят в себестоимость продуктов, образа жизни, здоровья, поддержания системы в равновесном состоянии.

Второе: безопасность — это прежде всего оценка и прогнозирование угроз (оценка их адекватности), в зависимости от этого выстраиваются приоритеты развития и критерии эффективности. Как преувеличение, так и преуменьшение величины (степени) угроз критически важно для управления, экономики, права. В нашем случае есть терминологическая и сущностная проблема оценки экологических угроз.

Согласно Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴ «экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». В данном легитимном определении, на наш взгляд, заложено основное противоречие, состоящее в том, что в реальности два объекта, названные как объекты защиты — «природная среда» и «интересы человека», — не могут быть рассмотрены как равноправные, одинаково требующие «защищенности». «Интересы человека» и есть главная опасность для природной среды. Поэтому «экологическая безопасность» не может рассматриваться в единстве объекта и субъекта правоотношений. Природная среда — это объект воздействия и одновременно угроз от «жизненно важных интересов человека». Экологическая безопасность природной среды — это защищенность от человека. А экологическая безопасность «интересов человека» — это частично вопросы качества жизни, частично состояние окружающей среды, частично здравоохранение, частично качество продуктов питания. В свою очередь, нет ни одного легитимного определения (полного и содержательного) «качества жизни», «защищенности окружающей среды». Поэтому и «безопасность», и «экологическая безопасность» могут существовать как описательные, но не содержательные парадигмы.

Природная среда в современном мире, видимо, не может быть угрозой человечеству вне его результатов деятельности, которые приводят (или могут привести) к экологическим и техногенным катастрофам. Объединяя в термине «экологическая

4. СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133



безопасность» безопасность природной среды и интересы человека, мы в правовом смысле устраняем причинно-следственные связи объекта и субъекта правоотношений, сложную взаимосвязь и взаимозависимость человека как части биосферы и биосферы как основы жизни человека.

На тему экологической безопасности написано достаточно большое количество научных трудов⁵, однако для нас важно рассмотреть правовую доминанту (не только терминологическую) «законности» применения в нормативных актах неточных, ошибочных, запутанных смысловых конструкций. В эколого-правовой лексике накопился очень большой узел проблем, которые не так безобидны, как может показаться на первый взгляд. Терминологическая путаница происходит из-за огромного числа причин, среди которых и низкое качество процесса подготовки и принятия законодательных актов в области экологической безопасности, стремление, перешедшее в практику, большинство законов сделать «рамочными», оставив детальное регулирование на уровне исполнительной власти.

Рассмотрим варианты структурирования термина «биологическая безопасность» в свете современных экологических проблем. Выделим наиболее актуальные проблемы, которые расширяют и несколько видоизменяют понимание «экологической безопасности». Это новое видение биосферы как единого организма (планетарного масштаба), это понимание биологии как сущности живого организма. Но только в нашем веке к «традиционным» аспектам экологической безопасности прибавились принципиально новые угрозы, а следовательно, требования по безопасности: это генетика (генная инженерия), микробиология, цифровая экономика, роботизация. Из них, на наш взгляд, наибольшую угрозу «экологической безопасности» представляет генетическая безопасность — как наиболее опасная и слабо изученная проблема «улучшения биологии».

Генетическая безопасность прежде всего представляет защиту генетической информации (генофонда) и механизмов ее реализации от внешних воздействий, а также защита

5. См., например: Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский ; М-во образования науки РФ, Московский государственный юридический ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М. : Про-спект, 2017. 155 с. ; Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. 2016. No 6 (115). С. 170—183



биологических систем. Генетическая безопасность тесно связана с биологической и эволюционной безопасностью.

Биологическая безопасность — сохранение живыми организмами своей биологической сущности, биологических качеств, системообразующих связей и характеристик, предотвращение широкомасштабной потери биологической ценности. Биологическая сущность — продукт эволюции, генные эксперименты изменяют или могут изменить эту сущность. Это первая из угроз.

Состояние защищенности критически важных объектов биологического и химического профиля, на которых осуществляется производство, хранение или утилизация опасных биологических агентов и химических веществ. Это вторая угроза.

Биологическая опасность связана с использованием генетически модифицированных организмов, влияние которых на окружающую среду и здоровье человека до настоящего времени полностью не изучено. Это третья угроза.

К данному перечню угроз можно добавить малоисследованное, но опасное явление: использование биологического оружия, биотерроризм. Поскольку практически все разработки в этой области — объект государственной тайны, то можно лишь отметить, что любое из современных достижений одновременно является или может являться угрозой, экологической опасностью.

Поэтому граждане, эксперты, тем более юристы-экологи, должны знать возможности и потенциальные угрозы генных и иных экспериментов. По идее, каждый новый генно-модифицированный продукт, каждое новое изобретение обязано не только пройти профессиональную экспертизу, но и стать доступным для юридического анализа в виде эколого-правовой экспертизы, специального экологического резюме о возможных последствиях с обязательным перечнем вариантов использования, возможных последствий применения и угроз для населения и окружающей среды.

Для полноценного участия юристов в процессе регулирования создания и применения ГМО необходимо создание системы правового мониторинга поступления ГМО в окружающую среду, мониторинг состояния здоровья населения в районах использования продуктов генной инженерии, расположения критически важных объектов биологической опасности, использования и трансграничного перемещения ГМО, новых биологических и химических веществ и соединений. Другими



словами, необходимо к уже существующей системе мониторинга окружающей среды добавить мониторинг мутагенности, генетический мониторинг новых и старых биологических систем, а также продуктов.

Обеспечение биологической безопасности — это и совершенствование системы доступа экспертов-экологов к проектам НИР, исследованиям и результатам биологического и химического профиля, профилактики, диагностики и лечения заболеваний, вызываемых опасными биологическими агентами и химическими веществами.

На наш взгляд, следует частично применить оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) как обязательную генетико-правовую экспертизу мутагенности, обращая ее к системе планирования специализированных научных, лечебных, санитарно-эпидемиологических и ветеринарных организаций, осуществляющих свою деятельность в области биологической и химической безопасности Российской Федерации.

По сути, биологическая безопасность обеспечивается в случае, когда эволюционные характеристики человека остаются основными признаками человека (*homo sapiens*), частью биосферы, животных, растений, когда все живое эволюционно развивается и образует биосферу земли.

Замечание о эволюционной характеристике особенно важно, так как успехи генной инженерии дают возможность в самом ближайшем будущем создавать модифицированных людей с заданными свойствами. Правовые доктрины всех стран мира, основанные на парадигмах государственного суверенитета, закона и порядка тысячелетней давности (например, римского права), принципиально не могут дать ответ на вызовы (возможность признания результатов) генной инженерии.

В частности, если человек будет не продуктом эволюции, а продуктом генетического эксперимента, потребуется пересмотреть само понятие *homo sapiens*. Ключевая правовая коллизия — возможно ли существование «искусственного» человека вне или над биосферой? Это важнейший вопрос не только о жизни вне планеты Земля, но и об изменении сущности человека. В данном исследовании специально не затрагиваются философские, ценностные, религиозные, социальные проблемы, хотя именно они составляют корень существующих проблем биологической безопасности.

В свою очередь, биосферная безопасность — поддержание биосферы Земли в состоянии естественного воспроизводства,



саморегуляции (биопродуктивности, биоразнообразия) как единого целого, как сверхсложной системы, возникшей путем эволюции. В этом случае важно знать и понимать единство живого и неживого, недопущение критических, пороговых нарушений, деградации биосферы (ноосферы). «Биосферная безопасность» как правовой термин (определение) не закреплено в законодательстве, но, на наш взгляд, имеет право на существование, и стечением времени вопрос деструктивных процессов в биосфере Земли становится особо актуальным.

Что можно выделить в качестве системообразующих характеристик биосферной безопасности? Представляется, что это прежде всего целостный объект — биосфера, который имеет четко очерченные параметры и системное единство. Конечно, от микроорганизмов до континентов и океанов в природе «все связано со всем», но существуют ключевые параметры, которые определяют состояние биосферы (естественно, выделение таких параметров условно), к ним можно отнести: климат, океаны и моря, леса, недра, почву и ландшафты, биоту.

Следовательно, деградация и уничтожение лесов, изменение климата, уничтожение ландшафтов, почв, рост сельскохозяйственных площадей непосредственно влияют на состояние биосферы и составляют предмет угроз, определяют состояние биосферной безопасности как единого объекта.

Отдельно стоит вопрос о сложной и противоречивой взаимосвязи между государственным суверенитетом и биосферной безопасностью. В юридическом понимании суверенитет является основой государства, право на природные ресурсы — суверенное право каждого государства. Очевидно, что в случае нехватки природных ресурсов, их деградации, истощения, загрязнения возникает *casus belli*.

Биосфера как саморегулируемая система способна себя воспроизводить, но человек способен ее нарушить (например, климатические изменения, водный баланс, циркуляция воды в океане, геологические опасности). При этом механизм саморегуляции биосферы находится в очень ограниченных параметрах и рамках. Никакие самые современные методы науки пока не могут достоверно прогнозировать последствия многих антропогенных и природно-климатических изменений. Вариативность развития, его эволюционный характер должны отражаться в документах стратегического планирования как обязательный вариант долгосрочного планирования.



Например, согласно ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»⁶ «биологическое разнообразие животного мира — разнообразие объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах». Закон устанавливает необходимость обеспечения устойчивого использования объектов животного мира, под которым следует понимать такое «использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению его биологического разнообразия, позволяя сохранить способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию». В данном случае специально выделены термины — «биоразнообразие» и «использование» как ключевые термины «экологической безопасности», охраны окружающей среды и природопользования.

Если суммировать критерии угрозы и опасности для биосферы, можно выделить следующие факторы:

- внедрение в биосферу чужеродных форм;
- внедрение трансгенных генов;
- бактериальное загрязнение;
- потеря биологической сущности;
- потеря качества связей и характеристик;
- потеря биологической ценности;
- потеря биоразнообразия;
- внедрение чужеродных биопродуктов из космоса.

Экологическое право использует, интерпретирует, «оформляет» в юридическую форму достижения наук, включая заимствование биологических терминов и определений. Но, на наш взгляд, оно должно формировать правовую модель, рамки возможного и допустимого поведения, в том числе для генетических исследований, исходя из новой экологической парадигмы. Новая экологическая парадигма состоит в том, что консервативная охрана окружающей среды, построенная на базе нормирования, лицензирования, ограничений и запретов, должна быть преобразована в глобальную, межгосударственную, построенную на критериях «недопустимости» «антиэкологических» действий. Пользуясь преимущественно методом запретов, ограничений, наказаний, регулятивная роль

6. СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462



права безнадежно архаична по отношению к сути проблем взаимодействия природы и общества. Поэтому широкая дискуссия по подготовке новой парадигмы экологического (биосферного, эволюционного) права — центральная задача для юристов.

Очевидно, что приведен не полный перечень опасностей (угроз) для биосферы. Другой критерий может быть несколько иным. Опасности для основных, системообразующих для биосферы факторов — изменения климата, изменения растительного мира, прежде всего вырубка лесов, изменение океанов и морей, водных ресурсов, ландшафтов, масштабы недропользования. Роль экологической безопасности как системообразующего фактора и как смысла экологического права должна, на наш взгляд, состоять в четкой фиксации «пределов роста», как это было сформировано в одноименном докладе Римского клуба. При этом биосфера не может быть заключена в административных и национальных границах. Всемирное экологическое право — это единственный и важнейший путь развития, который позволит обеспечить биосферную безопасность.

Возвращаясь к исследованию вопросов правового обеспечения генетической безопасности, следует отметить, что генетическая безопасность — это прежде всего защищенность генетической информации от угроз мутации, генных негативных изменений в организмах и окружающей среде. Генетическая безопасность может рассматриваться и как часть экологической, биологической, биосферной безопасности, и самостоятельно. Ее особенной характеристикой является не количественные признаки, такие как, например, загрязнение, деградация, использование, а изменение генетической структуры, кода, информации, способной «перекодировать» наследственные свойства живых организмов. На наш взгляд, это самая опасная угроза среди всех перечисленных угроз. Если мы не полностью, не до конца, не всегда правильно, но научились понимать и прогнозировать последствия прямого и косвенного воздействия на природу, то последствия генной инженерии полностью непрогнозируемые, а поэтому могут быть самыми опасными как для биосферы, так и для человека.

Область правового регулирования в области генетической безопасности пока нечетко определена. Необходимо понимать, что в современном мире акцент сделан на достижениях в агробизнесе. Действительно, применение ГМО и ГМИ дало



фантастические результаты увеличения объема продуктов питания. Но никто пока не может доказать или опровергнуть тезис о потенциальной угрозе генных экспериментов. Как право и закон могут реагировать на радикальное изменение рациона питания во всем мире, импорт продовольствия, загрязнение(изменение)почвы, растений, животных, если нет долговременного и всеобъемлющего мониторинга мутагенных, канцерогенных, тератогенных факторов на биоразнообразие, устойчивость экосистем, здоровье населения?

Как по территории, так и по наличию природных ресурсов Российская Федерация является уникальным природно-территориальным образованием, но применительно к Арктике вопросы генетического характера особенно актуальны. Это касается климатических и природных факторов. Хрупкость экосистемы Арктики показывает, что не только климатические изменения могут способствовать деградации биоразнообразия Арктики, но и проникновение в арктическую зону чужеродных биосистем. Речь в данном случае идет как о ГМО, так и о трансгендерах.

На примере Арктики как относительно закрытой, «чистой», особой природно-климатической системы можно идеально смоделировать всю нормативно-правовую (экспериментальную) базу для использования результатов генной инженерии. Это касается запретов мутагенных растений и животных, проведения экспериментов, влияния на местное население и природу уже используемых мутагенов.

Необходимо также учитывать фактор применения генных модификаций в качестве биологического оружия. Появление разработок в области направленного воздействия биодобавок, ГМО, различных трансгендеров может носить враждебный, целенаправленный, военный характер. Сложность применения средств биологической войны заключается в ее протяженности во времени и непрогнозируемости последствий.

Области правового регулирования различных аспектов генной инженерии в настоящее время можно оценить достаточно скромно. В национальном законодательстве многих стран, так же как и в России, принятые нормативные акты в основном исходят из презумпции потенциальной опасности генных модификаций, но пока не выработан единый взгляд на сущность и перспективы генной инженерии. В свою очередь, на уровне Европейского Союза и отдельных стран генетическое



регулирование распространяется на многие исследования и эксперименты.

В целом, подводя итоги исследования, можно отметить, что только на первый взгляд очерченные вопросы являются терминологическими, в действительности они отражают целый пласт нерешенных или вновь поставленных проблем содержания экологического развития и экологической безопасности.

Очевидно, что концепция экологической безопасности через «состояние защищенности» безнадежно устарела и не «сопрягается» (гармонизируется) ни с устойчивым развитием, ни с «экономическим развитием», ни с ценностными установками, ни с концепцией глобализации.

Избежать столь широкого и столь небрежного употребления термина «безопасность» применительно к экологическим проблемам необходимо через разработку новой концепции «устойчивого развития». Хотя устойчивое развитие предполагает безопасность как один из основных компонентов (условий), но, поскольку термин «безопасность» так широко используется, можно его интегрировать в виде нового термина — «безопасное устойчивое развитие». Это применимо и к генетической и биосферной безопасности.

В целом по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- актуализация проблем экологической безопасности имеет не только научно правовой контекст, а прежде всего сугубо практический, включающий в себя модернизацию подходов, понятий, содержания;
- термин «экологическая безопасность» не обрел нового эколого-правового содержания и в каком-то смысле повторяет положения природоохранного законодательства;
- в силу новых вызовов в области экологической безопасности целесообразно (в отдельном законе) пересмотреть определение экологической безопасности, уточнив его специфику, понятийный аппарат, возможно включив в него понятие и оценку угроз, ущербов, рисков, вызовов, как основу для формулирования самой «безопасности»;
- расширенное понятие «экологическая безопасность» должно включать в себя нормативы и методику оценки, (иерархию) угроз, их «исчисляемость» и вариативность действий по обеспечению безопасности;



- учитывая принципиальную необходимость стоимостной, экономической оценки мер по экологической безопасности, необходимо разработать методологию альтернативных оценок мер по экологической безопасности и уровней угроз;
- поскольку «безопасность» является в каком-то смысле «нагрузкой», «обременением» для экономического и «устойчивого развития», необходимо в законодательном порядке, наряду с оценкой ущерба от загрязнения окружающей среды, принять оценку мер по обеспечению экологической безопасности;
- обеспечение экологической безопасности, как базовый конституционный принцип, находится в сфере публичного права, в связи с этим необходимо разработать методику привлечения населения (граждан) и общественных организаций к обсуждению стратегических, долгосрочных планов по обеспечению экологической безопасности;
- целью государства и общества является «развитие» — экономическое, социальное, экологическое, культурное, национальное, иное. Как и любое «развитие», оно в какой-то мере должно быть ограничено безопасностью, поэтому необходимо разработать и внедрить механизм учета мнения населения и экспертов при ее обеспечении;
- следует более четко выделить в законодательстве не только уровни экологической безопасности, но и объекты/субъекты экологической безопасности. В данном случае имеется в виду разграничение (классификация) объектов экологической безопасности — человек, территориальная община, государство, экосистема. Экологическая безопасность территории не равна безопасности биотопоса, в свою очередь, безопасность отдельного человека и безопасность, например, городской среды — разные величины, следовательно, и подходы должны быть различны;
- в связи с появлением новых глобальных угроз — климатических, генетических, биосферных, необходимо ввести в законодательство определение всех указанных видов экологической безопасности, при этом данная мера должна быть приоритетной. Данные термины должны быть закреплены как в базовом Федеральном законе от



10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», так и в иных законодательных актах;

- следует провести «районирование» страны по видам и степени экологических угроз, с выделением отдельно экологической безопасности Арктики, районов с особыми природно-климатическими условиями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский ; М-во образования и науки РФ, Московский государственный юридический ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — М.: Проспект, 2017. — 155 с.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.

Материал поступил в редакцию 7 июля 2019 г.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT OF ECOLOGICAL, BIOSPHERE AND GENETIC SAFETY IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Gavoron49@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich, Doctor of Law, Docent, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Vagafonoff@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. The paper is devoted to the study of theoretical problems of legal provision of ecological, biosphere and genetic security in the system of national security of the Russian Federation.

It is noted that from the legal point of view the process of «legitimization» of the term (concept) of environmental safety has been successfully completed. This term is widely used in legislation and law enforcement practice, however, the term «environmental



safety» still does not have a pronounced context, distinguishable, for example, from the terms «environmental protection», «environmental risk», «sustainable development».

If there is a legitimate (conservative) understanding of environmental safety, there is still no modern legal and clear, unambiguous and essential content of the concept of «safety» (including genetic, biological, biosphere, evolutionary and other currently relevant types of safety). Attempts to define safety (along with vulnerability) through threats, damages, stability, losses, have the right to exist, but do not give adequate and substantial sense. Based on the analysis of the current legislation and strategic planning documents, it is concluded that new theoretical and methodological approaches to the understanding of both the basic concept of «safety» and the concept of «environmental safety» are required.

According to the authors, due to the emergence of new global challenges and threats (genetic, biosphere, biological, climatic, etc.) in a specific law it is advisable to revise the underlying definition of environmental safety, stressing its specificity. It is important to form the conceptual framework, including the definition and assessment of threats, risks; to select standards and methods of evaluation, classification of threats, their records; to provide for the variability of action of state authorities and local self-government in case of security threats and also the mechanism of participation of citizens and public associations in environmental decision-making on issues of environmental safety.

Keywords: safety, national security, legal doctrine, strategic planning, environmental safety, negative impact, environment, nature, state of security, threats, risks, genome, genetic safety, biological safety, biosphere safety.

REFERENCES

1. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v usloviyakh ekonomicheskoy integratsii Rossiyskoy Federatsii: monografiya [Legal support of environmental safety in the conditions of economic integration of the Russian Federation: monograph], N.G. Zhavoronkova, Yu.G. Shpakovskiy; Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). : Prospect Publ, 2017. 155 p.
2. Zhavoronkova N.G. Shpakovskiy Yu.G. Ekologicheskaya bezopasnost v sisteme strategicheskogo planirovaniya

Жаворонкова Наталья Григорьевна, Агафонов
Вячеслав Борисович и другие. "Теоретико-
методологические проблемы правового обе..."



Rossiyskoy Federatsii [Environmental safety in the system of
strategic planning of the Russian Federation], Lex Russica. No.
6 (115). Pp. 170-183.