

УДК 342.951:502.3

UDC 342.951:502.3

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE DEFINITION AND THE CONTENT OF THE CONCEPT OF ECOLOGICAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Глушко Ольга Александровна  
к.ю.н., доцент  
РИНЦ SPIN-код: 3224-6409

Glushko Olga Aleksandrovna  
Cand.Leg.Sci., associate professor  
SPIN-code: 3224-6409

*Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия*

*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

В статье рассматриваются понятие и содержание концепции экологической безопасности. Исследованы социально-политический аспект содержания концепции экологической безопасности, а так же структура содержания концепции экологической безопасности. Это позволяет определить политико-правовую модель обеспечения экологической безопасности, которая находит выражение в конкретной государственно-управленческой юридической деятельности достаточно обширного круга субъектов, обеспечивающих нормальное функционирование среды обитания (экосистемы) общества и государства. Исследуется политический механизм обеспечения экологической безопасности, который определяет его как внутренне взаимосвязанную совокупность элементов системы, представляющую собой единство политических и правовых норм, институтов, порядка и правил деятельности, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды, экологических прав и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности людей и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Определена взаимосвязь концепции экологической безопасности с административно-правовым режимом обеспечения экологической безопасности

In the article the definition and the content of the concept of ecological safety are considered. We have investigated the socio-political aspect of the contents of the concept of ecological safety, and also the structure of the contents of the concept of ecological safety. It allows defining political and legal model of ensuring ecological safety which finds expression in concrete state and administrative legal activity of rather extensive circle of the subjects providing normal functioning of habitat (ecosystem) of society and state. The political mechanism of ensuring ecological safety which defines it as internally interconnected set an element of system representing unity political and the precepts of law, institutes, an order and rules of activity aimed at providing guarantees of security of environment, the ecological rights and the vital interests of the person and citizen from possible negative impact of economic and other activity of people and threats of emergence of emergency situations of natural and technogenic character is investigated. The interrelation of the concept of ecological safety with an administrative legal regime of ensuring ecological safety is defined

Ключевые слова: ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА, ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА, КОНЦЕПЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ОБЩЕСТВО, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Keywords: ENVIRONMENTAL SAFETY, ENVIRONMENT, ENVIRONMENTAL POLICY, CONCEPT OF ENVIRONMENTAL SECURITY, NATIONAL SECURITY, SOCIETY, THE RUSSIAN FEDERATION

В настоящее время весьма активно в научный и нормативно-правовой оборот вошел термин «концепция», характеризующий нечто фундаментальное, в определенной сфере жизнедеятельности общества. В семантическом и этимологическом смысле слово «концепция» происходит от *лат.* “*conception*” – понимание, система, и *рус.* «концепт» – формулировка, умственный образ, общая мысль, понятие [1, с.58-68] или смысловое значение имени (знака), т. е. содержание понятия, объем которого есть предмет этого имени [2, с.15]. Термин «концепция» означает «определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности» [3, с.55].

Приведенные положения позволяют охарактеризовать концепцию как: а) определенный способ понимания явления реальной жизни; б) определенную интерпретацию тех или иных событий реальной действительности; в) руководящую идею, основную точку зрения по определенному вопросу действительности. Именно последний подход к интерпретации категории «концепция» наиболее полно отражает его значение для нормативно-правового регулирования [1, с. 58-68]. Концепция, как руководящая идея, основная точка зрения по определенному вопросу действительности может формироваться как социально-политическая или как нормативно-правовая идея. Применительно к обеспечению экологической безопасности концепция должна отражать политико-социальные идеи, которые впоследствии должны быть отражены в нормативно-правовых актах. Это означает, что концепция обеспечения экологической безопасности должна отражать руководящие идеи в двух основных аспектах: социально-политическом и нормативно-правовом смысле. Данные обстоятельства позволяют нам утверждать, что концепция обеспечения экологической безопасности

складывается из двух основных разделов: первый должен отражать ее социально-политическое, второй – нормативно-правовые руководящие идеи, ведущий замысел.

В социально-политическом смысле концепция обеспечения экологической безопасности должна отражать основной замысел государства по обеспечению нормального функционирования общества в определенной окружающей его биологической и антропогенной среде. Такой замысел должен отражать *цели* деятельности государства и общества в указанной сфере общественных отношений как предвосхищения социально-политического результата такой деятельности. Другими элементами, составляющими основной замысел государства по обеспечению экологической безопасности, должны стать: *принципы* деятельности государства по обеспечению нормального функционирования общества в определенной окружающей его биологической и антропогенной среде; *функции*, решаемые субъектами в процессе деятельности по обеспечению экологической безопасности; *задачи*, решаемые обществом и государством в процессе обеспечения экологической безопасности; *приоритеты* концепции экологической безопасности; *угрозы* экологической безопасности[2, с.15].

Таким образом, социально-политический аспект содержания концепции экологической безопасности включает в себя: *принципы обеспечения экологической безопасности; функции экологической безопасности; задачи обеспечения экологической безопасности; приоритеты экологической безопасности; угрозы экологической безопасности.*

Второй составляющий элемент содержания концепции обеспечения экологической безопасности включает в себя нормативно-правовые средства, способы и приемы обеспечения экологической безопасности. В этой связи следует признать, что нормативно-правовые руководящие идеи

содержания концепции обеспечения экологической безопасности включают: *правовые средства* (система мер обеспечения экологической безопасности [1, с.58-68]) обеспечения экологической безопасности; *круг субъектов*, обеспечивающих экологическую безопасность; *объект* экологической безопасности; *нормативно-правовые организационные, регулятивные и процедурно-процессуальные правила* осуществления правовых средств обеспечения экологической безопасности.

Приведенные положения наглядно показывают структуру содержания концепции экологической безопасности, что позволяет определить ее как политико-правовую модель обеспечения экологической безопасности, которая находит выражение в конкретной государственно-управленческой юридической деятельности достаточно обширного круга субъектов, обеспечивающих нормальное функционирование среды обитания (экосистемы) общества и государства.

Достаточно сходную, но вместе с тем отличающуюся от предлагаемой нами структуру содержания концепции экологической безопасности высказал Ф.Г. Мышко. Он выделяет следующие элементы содержания концепции: понятийный аппарат концепции, цели, задачи, приоритеты, угрозы, процесс разработки и реализации концепции экологической безопасности [2, с.15]. Представляется, что перечисленные элементы далеко не полно отражают содержание рассматриваемой концепции. Кроме того, понятийный аппарат концепции вряд ли можно признать элементом содержания концепции, так как он сам является инструментарием формирования рассматриваемого документа.

В современной юридической науке высказываются и другие мнения относительно структуры концепции экологической безопасности. Так, Г.П. Серов выделяет следующие уровни структуры безопасности в экологической сфере: объекты безопасности, их жизненно важные интересы; угрозы жизненно важным интересам; основные направления

государственной политики по обеспечению безопасности в экологической сфере как части единой государственной политики по обеспечению устойчивого развития России; система неотложных мер правового, организационно-управленческого, эколого-экономического, научно-методологического, инженерно-технического, воспитательного и иного характера, направленных на нейтрализацию угроз жизненно важным интересам объектов; система обеспечения безопасности; комплекс мер противодействия угрозам [11,с.20-23]. Представляется, что данный подход достаточно схож с предлагаемым нами. Тем не менее, отдельные уровни, указанные автором, не могут быть признаны в качестве элементов содержания концепции экологической безопасности. Так, систему неотложных мер правового, организационно-управленческого, эколого-экономического, научно-методологического, инженерно-технического, воспитательного и иного характера, направленных на нейтрализацию угроз жизненно важным интересам объектов, следует признать в качестве нормативно-правовых организационных, регулятивных и процедурно-процессуальных правил как элементов нормативно-правового средства, способов и приемов обеспечения экологической безопасности. Такие элементы содержания концепции экологической безопасности, как «система обеспечения безопасности» и «комплекс мер противодействия угрозам» являются составной частью нормативно-правовых организационных, регулятивных и процедурно-процессуальных правил, включаемых в концепцию обеспечения экологической безопасности. Выделение излишних элементов рассматриваемой концепции негативно сказывается на ее осуществлении, размывает и дублирует ее нормативную регламентацию.

Вряд ли в полной мере можно согласиться со структурой концепции экологической безопасности, предложенной А.В. Кодоловой, которая выделяет в качестве элемента «государственную и региональную

экологическую политики как совокупности концептуальных положений» [5,с.155]. Представляется, что экологическая политика находит выражение в концепции экологической безопасности. По нашему мнению, сущностью концепции экологической безопасности выступают федеральная и региональные экологические политики, имеющие нормативно-правовое выражение. Соответственно, региональная экологическая политика наравне с федеральной является составной частью единой государственной политики в данной сфере.

Т.Э. Шуберт приводит следующую структуру концепции безопасности: «1. Россия в мировом сообществе. 2. Национальные интересы России. 3. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации; 4. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» [15,с.55]. Перечисленные элементы, безусловно, имеют важное политическое значение для формирования концепции безопасности любого вида, однако, они не раскрывают всего содержания, многообразия и политико-правовой характер экологической безопасности. А.С. Галанов считает, что «разработка концепции экологической безопасности является неотъемлемой частью государственной политики в области эколого-экономического и социального развития страны. Она определяется как совокупность официальных принципов, методов и механизмов защиты жизненно важных интересов человека, общества и государства от экологической опасности. Концептуальная новизна экологической безопасности заключается в увязке экологической проблемы с задачей выживания человечества; в возложении ответственности за экологическую безопасность на общество в целом; в решении задач экологической безопасности в контексте национальной безопасности» [2, с.15].

Представляется, что такая структура концепции экологической безопасности является достаточно упрощенной и не отражающей всех

аспектов данного политико-правового явления.

Исследуя политический механизм обеспечения экологической безопасности, А.А. Ойцев определяет его как внутренне взаимосвязанную совокупность элементов системы, представляющую собой единство политических и правовых норм, институтов, порядка и правил деятельности, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды, экологических прав и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности людей и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [7,с.8-9]. В сущности, А.А. Ойцев определяет не концепцию экологической безопасности и ее содержание, а формулирует теоретическое понимание государственной экологической политики России. Здесь следует подчеркнуть, что экологическая политика государства и ее концепция соотносятся как содержание и форма.

В современной административно-правовой науке предпринимаются попытки обосновать необходимость разработки и реализации концепции обеспечения экологической безопасности. Так, А.С. Галанов выделяет следующие факторы, влияющие на необходимость разработки концепции экологической безопасности: «Во-первых, она придаст природоохранительной проблеме значимость проблемы выживания человечества, что реально отражает серьезность существующих и будущих экологических угроз. Во-вторых, она делает экологическую проблему задачей высочайшего политического приоритета, традиционно присваиваемого вопросам безопасности. В-третьих, она предлагает новую основу для разрешения природоохранительных проблем, – модель “предвидеть и предотвращать” вместо обычного принятого подхода по типу “реагировать и корректировать”. И, наконец, она создает предпосылки для перераспределения ресурсов, т. е. в определенной

степени решается проблема конверсии военно-промышленного сектора национальной экономики» [7, с.8-9].

Ф.Г. Мышко в качестве факторов, обосновывающих такую потребность, отмечает, что «...Во-первых, обеспечение экологической безопасности как одно из направлений государственной внутренней и внешней политики осуществляется в любом цивилизованном обществе, которое явно заинтересовано в создании благоприятных условий для устойчивого развития и принятия мер превентивного характера, способствующих устранению угроз экологической безопасности. Во-вторых, последовательно усложняющиеся взаимосвязи социально-экономического развития, с одной стороны, и научно-технического – с другой, в современную эпоху требуют обеспечения на государственном (межгосударственном, международном) уровне организации научного управления общественными (а равно экологическими) процессами в форме разработки системы социально-правового противодействия неблагоприятным тенденциям в сфере экологии и устранения последствий чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера. В-третьих, новая социально-политическая и конституционно-правовая ситуация в России, характерной чертой которой является тенденция ее движения в мировое пространство, обуславливают потребность приведения норм отечественной нормативной правовой базы в соответствие с международными концепциями обеспечения экологической безопасности. В-четвертых, положения Концепции национальной безопасности должны стать принципиальной основой для дальнейшего конструирования системы взаимоотношений органов государственной власти России с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами, общественными объединениями в сфере обеспечения экологической безопасности. И наконец, в-пятых,

долгосрочная социально-экономическая политика государства должна стать теоретико-методологической базой для разработки и реализации концепции обеспечения экологической безопасности в России» [6, с.50-61].

Представляется уместным дополнить данные доводы следующими замечаниями: 1) вряд ли следует согласиться с мнением о том, что концепция национальной безопасности должна заложить основу формируемой концепции обеспечения экологической безопасности (В соответствии с нашим подходом концепция экологической безопасности производна от концепции общественной безопасности.); 2) для эффективного обеспечения экологической безопасности необходимо формирование государственной политики в данной сфере, правовых и организационных основ деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности (Этому может служить сформированная высшими органами государственной власти концепция экологической безопасности.); 3) необходимость создания концепции экологической безопасности заключается в необходимости консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и граждан по обеспечению общественных интересов и экологической безопасности России [13, с.732]; 4) создание указанной концепции является политико-правовой базой развития нормативно-правового регулирования административно-правового режима обеспечения экологической безопасности; 5) концепция экологической безопасности должна стать основой, актом целеполагания для формирования и реализации эффективного административно-правового режима; 6) разработка концепции обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации должна основываться на системном подходе, выступающем в качестве теоретико-методологической основы, включающей философские, правовые, экономические, социологические,

политологические, психологические и другие теории, которые бы позволили сформировать правотворческие и правоприменительные основы экологического правопорядка и административно-правового режима обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, концепцию обеспечения экологической безопасности следует воспринимать как определенный способ понимания явления реальной жизни, определенную интерпретацию состояния экологической системы, представляющий собой руководящую идею, основную точку зрения по вопросу обеспечения экологической безопасности.

Такое понимание концепции обеспечения экологической безопасности позволяет охарактеризовать ее через систему свойств, раскрывающих ее специфику. В частности, концепция обеспечения экологической безопасности:

- является политико-правовым актом, юридическим документом, отражающим все предложенные нами элементы содержания;
- формирует политико-правовую интерпретацию состояния экологической системы страны, показывает уровень состояния экологической безопасности и определяет систему угроз данной безопасности;
- складывается из социально-политического и нормативно-правового содержания, что свидетельствует о ее политико-программном значении;
- является формой выражения государственной политики в сфере обеспечения безопасности среды обитания населения страны.

Следует отметить, что концепция обеспечения экологической безопасности и государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности, по нашему мнению, соотносятся как форма и содержание деятельности общества и государства по обеспечению

безопасной среды обитания.

Государственная политика в области обеспечения экологической безопасности представляет собой деятельность всего механизма государства и его политической системы по управлению общественными процессами, направленными на обеспечение нормального функционирования экосистемы страны, формировании благоприятной среды человеческого обитания. Как отмечается в науке государственного управления, «...всякие элементы государственного управления приобретают политический характер, если затрагивают интересы социальных групп, классов, национальностей, широких народных масс» [12, с.624]. Это означает, что управление процессами обеспечения экологической безопасности имеет и политический характер, что находит воплощение в концепции обеспечения экологической безопасности. Сама же данная концепция представляется собой форму политико-правового выражения данного вида управленческой деятельности.

Другим аспектом анализа концепции обеспечения экологической безопасности является ее соотношение с административно-правовым режимом обеспечения экологической безопасности и административным экологическим правопорядком. В концепции экологической безопасности должен находить выражение экологический правопорядок, где концепция является политико-правовым актом, желаемой моделью складывающихся многообразных правоотношений, которые могут возникнуть в процессе обеспечения экологической безопасности. Экологический правопорядок в свою очередь выражается в двух ракурсах: как желаемая модель и как реально функционирующие правоотношения по обеспечению экологической безопасности. Именно такое понимание экологического правопорядка позволяет его связать с концепцией, сделав ее составной и необходимой частью (а, точнее, формой) выражения правопорядка, обеспечивающего нормальное функционирование экологической

системы страны.

Концепция экологической безопасности тесно связана и с административно-правовым режимом обеспечения экологической безопасности. Эта связь заключается в том, что концепция: а) включает отдельные элементы содержания режима (цель, принципы, задачи, приоритеты, угрозы экологической безопасности); б) является политико-правовой основой развития понятийного аппарата экологического законодательства и формирования нормативно-правовой основы административно-правового режима обеспечения экологической безопасности России; в) позволяет формировать федеральную и региональные системы государственного управления обеспечением экологической безопасности[4, с. 76-77].

### Литература

1. В некоторых научных исследованиях концепция экологической безопасности определяется как стратегия данного вида деятельности : Боголюбов С.А. О праве, биоразнообразии и профессионализме // Журнал российского права. – 1999. – № 9. – С. 58-68.
2. Галанов А.С. Административно-правовые меры обеспечения экологической безопасности, применяемые милицией : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 15.
3. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. – Краснодар : Изд-во «Кубанькино», 2007. – С. 55.
4. Калиниченко Т.Г. Управление охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов // Государство и право, 1995. – № 7. – С. 76 – 77.
5. Кодолова А.В. Экологическая безопасность: понятие и структура // Вестник Удмуртского университета. Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 155.
6. Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : дис. д-ра юрид. наук. – М., 2004. – С. 50-61.
7. Ойцев А.А. Обеспечение экологической безопасности современной России как политическая проблема : автореф. дис. канд. полит. наук.– М., 2008. – С. 8-9.
8. Куценко В.В. Угрозы экологической безопасности Российской Федерации и пути их снижения // Экологическое право. - М.: Юрист, 2002, № 4. - С. 17-22
9. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М. : ЮНИТИ, 1997. – С. 107.
10. Российский энциклопедический словарь : В 2 кн. / А.М. Прохоров. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. – Книга 1. – С. 732.

11. Серов Г.П. Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности Российской Федерации // Консультант директора. –М.: ИНФРА-М. 1998. – № 16; С.20-23.
12. Советский энциклопедический словарь / А.М. Прохоров. – 2-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1982. – С. 624;
13. Российский энциклопедический словарь /А.М. Прохоров. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2001. – Книга. 1. – С. 732.
14. Философский словарь / И.Т. Фролова. – 5-е издание – М. : Политическая литература, 1987. – С. 217.
15. Шуберт Т.Э. Нормативно-правовое регулирование вопросов безопасности // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 55.
16. Экологическая безопасность России. Проблемы правоприменительной практики: сборник научных трудов / В.Н. Лопатина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 31-38.

### References

1. V nekotoryj nauchnyh issledovanijah koncepcija jekologicheskoj bezopasnosti opredeljaetsja kak strategija dannogo vida dejatel'nosti : Bogoljubov S.A. O prave, bioraznoobrazii i professionalizme // Zhurnal rossijskogo prava. – 1999. – № 9. – S. 58-68.
2. Galanov A.S. Administrativno-pravovye mery obespechenija jekologicheskoj bezopasnosti, primenjaemye miliciej : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – М., 2001. – S. 15.
3. Zherebcov A.N. Pravovoe regulirovanie migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii. – Krasnodar : Izd-vo «Kuban'kino», 2007. – S. 55.
4. Kalinichenko T.G. Upravlenie ohranoj okruzhajushhej sredy i prirodnyh resursov regionov // Gosudarstvo i pravo, 1995. – № 7. – S. 76 – 77.
5. Kodolova A.V. Jekologicheskaja bezopasnost': ponjatie i struktura // Vestnik Udmurtskogo universiteta. Pravovedenie. – 2005. – № 6. – S. 155.
6. Myshko F.G. Administrativno-pravovye i organizacionnye problemy obespechenija jekologicheskoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii : dis. d-ra jurid. nauk. – М., 2004. – S. 50-61.
7. Ojcev A.A. Obespechenie jekologicheskoj bezopasnosti sovremennoj Rossii kak politicheskaja problema : avtoref. dis. kand. polit. nauk.– М., 2008. – S. 8-9.
8. Kucenko V.V. Ugrozy jekologicheskoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii i puti ih snizhenija // Jekologicheskoe pravo. - М.: Jurist, 2002, № 4. - S. 17-22
9. Pikul'kin A.V. Sistema gosudarstvennogo upravlenija. – М. : JuNITI, 1997. – S. 107.
10. Rossijskij jenciklopedicheskij slovar' : V 2 kn. / A.M. Prohorov. – М.: Bol'shaja Rossijskaja jenciklopedija, 2001. – Kniga 1. – S. 732.
11. Serov G.P. Jekologicheskaja bezopasnost' kak sostavnaja chast' nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Konsul'tant direktora. –М.: INFRA-М. 1998. – № 16; S.20-23.
12. Sovetskij jenciklopedicheskij slovar' / А.М. Prohorov. – 2-е изд. – М.: Sovetskaja jenciklopedija, 1982. – S. 624;
13. Rossijskij jenciklopedicheskij slovar' /А.М. Prohorov. – М. : Bol'shaja Rossijskaja jenciklopedija, 2001. – Книга. 1. – S. 732.
14. Filosofskij slovar' / I.T. Frolova. – 5-е издание – М. : Politicheskaja literatura, 1987. – S. 217.
15. Shubert T.Je. Normativno-pravovoe regulirovanie voprosov bezopasnosti // Zhurnal rossijskogo prava. – 1999. – № 11. – S. 55.

16. Jekologičeskaja bezopasnost' Rossii. Problemy pravoprimeritel'noj praktiki: sbornik nauchnyh trudov / V.N. Lopatina. – SPb.: Juridičeskij centr Press, 2003. – S. 31-38.