

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.043-049

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Экологическая, биологическая, социальная безопасность: организационно-правовой аспект¹

Аннотация. Статья посвящена анализу современных тенденций и перспектив развития законодательства Российской Федерации об экологической, биологической и социальной безопасности. По результатам исследования механизмов действия современных правовых систем в условиях нарастающих по экспоненте угроз и рисков дана общая оценка способности законодательства о чрезвычайных ситуациях реагировать на современные вызовы, а также выявлены факторы, способные оказать решающее воздействие на формирование нового законодательства об экологической и биологической безопасности.

Доказывается вывод, согласно которому, поскольку любая экстремальная ситуация экологического и биологического характера внезапна, быстротечна, быстро превращается из локальной в глобальную, законодательство о чрезвычайных ситуациях должно быть максимально конкретным, понятным, логичным, должно соответствовать целям и задачам по предотвращению ущерба жизни и здоровью людей. В этой связи оно должно быть пересмотрено прежде всего с позиций предметизации понятий, вариативности последствий, установления причинно-следственных связей, описания основных вариантов решений и ответственности. Принципиально необходима смена парадигмы с ликвидации аварий, катастроф, пожаров и других техногенных аварий на представление чрезвычайных ситуаций как системного кризиса управления и права. В специальных актах должны быть уточнены критерии «опасность» и «безопасность» с учетом социально-экономических и экологических последствий, компетенция органов управления, экономика обеспечения безопасности, допустимые риски и потери, механизмы и протоколы действия всего государственного и общественного механизма в условиях чрезвычайных ситуаций.

Помимо этого, требует совершенствования законодательство о системе здравоохранения, которое должно иметь достаточные резервы мощностей и ресурсов на случай чрезвычайных ситуаций, законодательство о финансовых резервах в части создания специальных счетов и механизмов финансирования мероприятий в условиях чрезвычайных ситуаций, а также информационное законодательство в режиме чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: национальная безопасность; чрезвычайные ситуации; экологическая безопасность; биологическая безопасность; охрана окружающей среды; экологические риски; экстремальная ситуация; опасные природные явления; техногенные процессы; государственное управление.

Для цитирования: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Экологическая, биологическая, социальная безопасность: организационно-правовой аспект // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 7. — С. 43—49. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.043-049.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14034.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2020

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

Gavoron49@mail.ru

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

Vagafonoff@mail.ru

Environmental, Biological, Social Security: An Organizational and Legal Aspect²

Natalia G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
Gavoron49@mail.ru

Vyacheslav B. Agafonov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
Vagafonoff@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the analysis of current trends and prospects of development of legislation of the Russian Federation in the area of environmental, biological and social safety. Based on the results of the study of mechanisms of operation of modern legal systems in the context of increasing exponential threats and risks, the authors carry out the general evaluation of the ability of emergency situations legislation to respond to contemporary challenges. The paper also identifies factors that could have a decisive impact on the formation of new environmental and biological security.

The author substantiates that, since any extreme environmental and biological situation is sudden, rapid, and it rapidly transforms from local to global, the emergency legislation should be as specific, clear, logical as possible, consistent with the goals and objectives of prevention of harm to life and health. In this regard, it should be revised primarily from the perspective of notions, variability of consequences, establishment of causality, description of basic solutions and responsibility. It is fundamentally necessary to change the paradigm from the elimination of accidents, disasters, fires and other man-made accidents to the presentation of emergencies as a systemic crisis of management and law. Special acts should clarify the criteria for “danger” and “safety”, taking into account socio-economic and environmental consequences, the competence of the authorities, security provision economy, permissible risks and losses, mechanisms and protocols for the operation of the entire state and public machinery in emergencies.

In addition, the law-maker should adopt the legislation regulating the health system, which must have sufficient reserves of capacity and resources for emergencies, the legislation regulating financial reserves for the establishment of special accounts and emergency financing mechanisms, as well as information legislation regulating emergency situations.

Keywords: national security; emergency situations; environmental safety; biological safety; environmental protection; environmental risks; extreme situation; natural hazards; man-made processes; public administration.

Cite as: Zhavoronkova NG, Agafonov VB. *Ekologicheskaya, biologicheskaya, sotsialnaya bezopasnost: organizatsionno-pravovoy aspekt* [Environmental, Biological, Social Security: An Organizational and Legal Aspect]. *Lex russica*. 2020;73(7):43—49. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.043-049. (In Russ., abstract in Eng.).

Тема безопасности в настоящее время актуализирована пандемией коронавируса. Стресс-тест был проведен в отношении правовой системы, организации управления во время кризисов, состояния здравоохранительной, финансовой и ресурсообеспечивающей систем.

Общее замечание и главный вывод состоят в следующем. Чрезвычайные ситуации — это не только и не столько ожидаемые и как-то прогнозируемые пожары, аварии, природные катастрофы. Это (как показала пандемия) пре-

жде всего превращение неизвестной опасности (угрозы) в катастрофическое событие с известными последствиями.

К таким прежде всего относятся экологические, в том числе биологические, эпидемиологические опасности и угрозы. По масштабам, последствиям они выходят на первое место. Экологическая и биологическая угрозы (риски) пока не оценены достаточно полно и нечетко прогнозируемы³. Их особенность проявляется и в том, что достижения в области генетики, био-

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-14034.

³ См.: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // *Lex russica*. 2019. № 9 (154). С. 96—108.

логии, технологические прорывы одновременно с положительными моментами порождают глобальные угрозы.

Улучшая окружающую среду и качество жизни, мы одновременно создаем новые угрозы. До конца не ясно — успеет ли наука предупредить, предотвратить, ослабить или хотя бы обозначить угрозы экологической и биологической опасности. Именно поэтому «четкое определение правовых норм для экологических чрезвычайных ситуаций особенно актуально при возникновении новых экологических рисков и прямых угроз здоровью и жизни ныне живущих людей»⁴.

В настоящее время признано, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683⁵, — это в основном безопасность военная. Военные опасности никуда не делись, но биологическая опасность не требует того арсенала сил и средств, который всегда обеспечивал безопасность при вторжении и применении силы.

Применение мощи армии, силовых структур в условиях, например, пандемии бессмысленно. Все более отчетливо проявляются черты нового вида опасности — социальной; это закономерные последствия других «опасностей» — экологической, биологической, энергетической, генетической... Социальная безопасность — отдельная и очень важная, но плохо отраженная в законодательстве сфера правового регулирования.

Следовательно, необходимо разработать новые правовые инструменты для конструирования грядущих правил поведения в условиях различных кризисов. До сегодняшнего дня государственные структуры и общественность считали главной опасностью для государства военную.

В сравнении с военными действиями или авариями, пожарами очевидно, что законодательство о биологической безопасности в его нынешней парадигме — это принципиально иная концепция регулирования. Невозможно заранее предусмотреть все варианты и все последствия появления и распространения биологических угроз.

Важно иное: законодательство не должно описывать в знакомых (традиционных) терминах «ограничения», наказания, ответствен-

ность. Применение традиционных норм и процедур права в условиях чрезвычайных ситуаций не столь эффективно по своему предназначению. Право устанавливает порядок и обеспечивает его, но чрезвычайные ситуации — это во многом иной порядок. Право в условиях экологической (биологической) чрезвычайной ситуации в значительной мере не может быть похожим на право государства во время военных действий или аварий, когда нужны войска, очевиден враг, очевидны масштабы и последствия неких «незаконных», «враждебных» действий.

В условиях, когда нет «виновных», нет «врагов», нет «фронта», нет заранее известных и поддерживаемых силой правил, право может и должно предлагать принципиально новые принципы регулирования — например, негосударственные союзы, объединения, кооперацию общин, построенных по иерархическому принципу в условиях необходимости гибкого, быстрого, эффективного механизма принятия решений. В данном случае право способно сформулировать набор понятий и алгоритмов действий, не предлагая правила дихотомии «правила — наказания».

Необходимо проследить всю цепочку, идеологию и механизмы действия современных правовых систем в условиях экологических и биологических угроз и рисков. Важно также сравнить принципы (основы) законодательства о чрезвычайных ситуациях и оценить его способность реагировать на современные вызовы. Так, согласно Основам государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденным Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97, к «приоритетным направлениям государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности относятся:

- 1) мониторинг химических и биологических рисков;
- 2) совершенствование нормативно-правового регулирования и государственного управления;
- 3) развитие ресурсного обеспечения национальной системы химической и биологической безопасности;
- 4) осуществление комплекса мероприятий по нейтрализации химических и биологиче-

⁴ См.: Кальнер В. Д. Экологически ориентированная среда обитания — интегральный критерий качества жизни // Экология и промышленность России. 2019. Т. 23. № 10. С. 50—55 ; № 11. С. 50—54.

ских угроз, предупреждению и минимизации химических и биологических рисков, повышению защищенности населения и окружающей среды от негативного воздействия опасных химических и биологических факторов, а также оценка эффективности указанных мероприятий»⁶.

Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности — очень важный стратегический документ, но, к сожалению, он неприменим в случае наступления той самой «опасности», которая реально превращается из угрозы в повседневность.

Поскольку любая экстремальная ситуация экологического и биологического характера внезапна, быстро превращается из локальной в глобальную, законодательство о чрезвычайных ситуациях должно быть максимально конкретным, понятным, логичным, должно соответствовать целям и задачам по предотвращению ущерба жизни и здоровью людей, предоставлять населению возможность выживания и применения всех доступных средств и возможностей для нейтрализации последствий.

Например, требует кардинального пересмотра определение, сформулированное в ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: «быстроразвивающиеся опасные природные явления и техногенные процессы — это негативные явления и процессы, определенные в ходе прогнозирования угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, локализация и ликвидация которой требуют заблаговременной подготовки сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁷. Ведь никто не планировал и не мог прогнозировать негативные явления и процессы, обеспечить заблаговременность подготовки системы РСЧС в случае биологических пандемий.

В поручении Президента РФ от 15.11.2011 № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных

объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года» указано, что «для достижения целей по приоритетным направлениям государственной политики в области обеспечения безопасности населения и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз различного характера необходимо совершенствовать нормативно-правовую базу, обеспечить гармонизацию законодательства Российской Федерации»⁸. На наш взгляд, принципиально важно, чтобы данная гармонизация проходила на основе базовых принципов экологической и биологической безопасности.

Отдельной, но весьма существенной и практически не отраженной в современном законодательстве о безопасности является тема финансово-экономической устойчивости и эффективности мер. Согласно Основам государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года, «годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций может достигать 1,5—2 процентов валового внутреннего продукта (от 675 до 900 млрд рублей)».

Можно спорить о точности приведенных цифр, но очевидно одно — без тщательного анализа и досконального правового регулирования финансово-экономической составляющей мер по обеспечению экологической и биологической безопасности законодательство о биобезопасности будет несовершенным.

Какие факторы могут оказать решающее воздействие на формирование нового законодательства о экологической и биологической безопасности? На наш взгляд, данными факторами являются:

- 1) высокая степень неопределенности появления, распространения последствий для населения и окружающей среды биологических угроз (опасностей);
- 2) сложность установления причинно-следственных связей между фактом биологического заражения, источником и причиной заражения, невозможность быстрой локали-

⁵ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

⁶ СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

⁷ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁸ СПС «КонсультантПлюс».

- зации источника и, как следствие, высокая «толерантность» распространения угроз;
- 3) высокие риски принятия неправильных и несистемных решений; нестандартность ситуаций, высокая ответственность, психологическое давление, паника, стресс, отсутствие времени и другие факторы повышают риски принятия неверных управленческих решений;
 - 4) высокие затраты (совокупные издержки) на профилактику, выявление и ликвидацию биологических опасностей, создающие отрицательный фон для поддержания на должном уровне финансовых затрат;
 - 5) увеличивающиеся риски появления искусственно созданных форм биологического оружия и биологических атак, снижение уровня носителей угроз (разработчиков и средств доставки и применения);
 - 6) психологические особенности реакции населения и лиц, принимающих решения, на оценку угроз биологических опасностей.

Это лишь незначительный перечень новых факторов, несомненно требующих правового оформления и закрепления в законодательстве о биологической безопасности. Решения, принимаемые во время любой чрезвычайной ситуации, практически всегда экстраординарны и могут быть оценены по-разному, поэтому необходим особый блок правил, прежде всего в экономической, медицинской, логистической, иной деятельности, освобождающий от ответственности в необходимых случаях.

Выбрав в качестве предмета исследования экологическую и биологическую безопасность, выскажем предположение о том, что в ближайшие годы не военные действия, не пожары и аварии на промышленных объектах, а именно экологические и биологические угрозы составят основной предмет сосредоточения усилий всех государств и правительств. Но для этого необходима ревизия действующего законодательства и анализ возможностей действующей системы управления.

Требования по соблюдению мер в области биологической безопасности можно найти во многих законодательных актах — от Доктрины национальной безопасности и Стратегии экологической безопасности до медицинского законодательства и законодательства в области чрезвычайных ситуаций.

После принятия Указа Президента РФ «Об Основах государственной политики Российской

Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» следующим шагом стала подготовка проекта федерального закона «О биологической безопасности». Закон «О биологической безопасности», безусловно, нужен, но, на наш взгляд, с учетом практики пандемии и прогнозируемых экологических и биологических катастроф необходимо концептуально поменять подходы и практику законоотворчества.

Законы (или система законодательства) о чрезвычайных ситуациях должны быть построены на принципах и алгоритмах методологии риск-анализа и должны опираться на модели поведения (принятия решений) в условиях высокой неопределенности. Подробное перечисление (как в опубликованном проекте федерального закона «О биологической безопасности») видов угроз, принципов, видимо, следует отнести к документам стратегического планирования, так как этот перечень не может быть конечным — все время появляются новые угрозы и риски. Необходимо четко установить (понять), насколько этот или любой иной перечень угроз является закрытым, а в какой степени открытым. Другими словами — что с точки зрения закона означает упоминание или неупоминание угрозы в законе.

Добавим, что экологические и биологические угрозы (опасности) — это также экономические, социальные, психологические, политические угрозы и опасности. Поэтому необходимо рассматривать их (угрозы и опасности) в контексте глобальных и национальных угроз. Возможно, даже требуется корректировка Доктрины национальной безопасности, где военные и экономические угрозы являются основными. В этом случае роль армии, вооружений, всего силового блока и сама концепция обороны может быть уточнена. С учетом последнего опыта можно констатировать, что экологические и биологические угрозы могут стать основными в следующем десятилетии. Отметим, что в документах стратегического планирования вполне допустимо перечисление целей, задач, принципов, условий, ситуаций, но закон, а тем более закон о любом виде безопасности, просто обязан быть предельно конкретным, прагматичным, деловым, понятным и непротиворечивым⁹.

⁹ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 187—195.

Возникает резонный вопрос: если экологическая и биологическая опасность в каком-то периоде жизни составляют высший приоритет для власти, то как организовать систему государственных органов управления в период, например, пандемий или биологических катастроф?

Согласно постановлению Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹⁰ постоянно действующими органами управления единой системы являются: на федеральном уровне — Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, на межрегиональном и региональном уровне — территориальные органы данного министерства, на муниципальном уровне — создаваемые при органах местного самоуправления органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на объектовом уровне — структурные подразделения организаций.

Полномочия органов управления единой системы определяются положениями Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также постановлениями Правительства РФ, приказами и инструкциями МЧС России.

Представляется, что реализация объема полномочий указанных органов трудно применима в условиях конкретной пандемии. Необходим принципиально иной механизм управления, построение системы органов по проектному принципу. С наступлением времени «Ч» — по аналогии с мобилизационным планом на случай войны — должны быть развернуты все «спящие» функции и полномочия государственных органов власти.

Проведенный анализ деятельности государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера дал возможность сформулировать ряд принципиально новых выводов и предложений:

1. Законодательство.

Законодательство о чрезвычайных ситуациях должно быть пересмотрено прежде всего с позиций предметизации понятий, вариативности последствий, установления причинно-след-

ственных связей, описания основных вариантов решений и ответственности. Принципиально необходима смена парадигмы с ликвидации аварий, катастроф, пожаров и других техногенных аварий на представление чрезвычайных ситуаций как системного кризиса управления и права.

В специальных актах должны быть уточнены критерии «опасность и безопасность» с учетом социально-экономических и экологических последствий, компетенция органов управления, экономика обеспечения безопасности, допустимые риски и потери, механизмы и протоколы действия всего государственного и общественного механизма в условиях чрезвычайных ситуаций.

2. Система здравоохранения или система жизнеобеспечения.

В условиях чрезвычайных ситуаций необходимо понимать, что «здоровье» означает «жизнь». Законодательство о чрезвычайных ситуациях — это законодательство не о «лечении», а о «выживании». Принципы «выживания» включают совершенно другие механизмы регулирования, включая оценку «допустимых» и недопустимых потерь.

Любые чрезвычайные ситуации могут быть успешно преодолены только при организации медицины как общественного блага, как части обязательного и всеобщего медицинского обслуживания. Платная медицина может быть лишь дополнением к государственной. Система здравоохранения должна иметь достаточные резервы мощностей и ресурсов на случай чрезвычайных ситуаций. В этом случае в систему здравоохранения должен быть вписан отдельный блок оказания экстренной помощи при экстремальных ситуациях.

3. Финансово-экономическая система.

Режим чрезвычайной ситуации (или любая другая чрезвычайная ситуация, требующая экстраординарных действий) — это прежде всего «новая» экономическая реальность. Поэтому правовой механизм должен быть адекватен сложившимся ситуациям, при этом верховенство Конституции РФ и других прав и свобод должно строго регламентироваться.

С этой целью необходим блок законодательства о резервах, специальных счетах и механизмах финансирования в условиях чрезвычайных ситуаций. Режим чрезвычайной ситуации разрушает систему труда, логистики, стандартов

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

жизни, управления, производства и потребления, создает новые правила и стандарты поведения — и это основная угроза праву.

Новое законодательство об экономике, о логистике, выживании в режиме чрезвычайной ситуации, видимо, будет стержнем в системе гражданского, административного, уголовного права.

4. Социальная безопасность.

Как показала практика реагирования на пандемию, существенным фактором безопасности (помимо специальных мер) является информационная среда. В условиях мгновенного

распространения информации производство информации, ее состав, качество, направленность, степень воздействия на поведенческие характеристики составляют отдельную и весьма важную составляющую режима чрезвычайной ситуации, независимо от вида чрезвычайной ситуации — будь то биологическая, экологическая, любая иная. Новое законодательство о биологической безопасности должно включать в себя нормы, связанные с информационной составляющей, включая регулирование информационных потоков в режиме чрезвычайных ситуаций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // *Lex russica*. — 2019. — № 9 (154). — С. 96—108.
2. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. — 2020. — № 4. — С. 187—195.
3. Кальнер В. Д. Экологически ориентированная среда обитания — интегральный критерий качества жизни // *Экология и промышленность России*. — 2019. — Т. 23. — № 10. — С. 50—55 ; № 11. — С. 50—54.

Материал поступил в редакцию 28 апреля 2020 г.

REFERENCES

1. Zhavoronkova NG, Agafonov VB. Teoretiko-metodologicheskie problemy pravovogo obespecheniya ekologicheskoy, biosfernoy i geneticheskoy bezopasnosti v sisteme natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Theoretical and Methodological Problems of Legal Support of Ecological, Biosphere and Genetic Safety in the System of National Security of the Russian Federation]. *Lex russica*. 2019;9(154):96—108. (In Russ.)
2. Zhavoronkova NG, Agafonov VB. Teoretiko-pravovye problemy obespecheniya biologicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Theoretical and Legal Issues of Ensuring Biological Safety of the Russian Federation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;4:187—195. (In Russ.)
3. Kalner VD. Ekologicheski orientirovannaya sreda obitaniya — integralnyy kriteriy kachestva zhizni [Ecologically oriented habitat — integral criterion of quality of life]. *Ekologiya i promyshlennost Rossii*. 2019;23(10):50—55; 2019;23(11):50—54. (In Russ.)