



ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ: ВОПРОС ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Юлия КРАСНОВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры аграрного, земельного и экологического права имени академика В.З. Янчука Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

The article presents theoretical study of integration and differentiation problems in environmental law by raising a question about possibility of forming the environmental security law as separate branch of law. The analysis of scientific and legislative approaches about place of environmental security in system of environmental law is carried out. It is proven that there is no single approach to understanding and defining role of environmental security in environmental law in legal literature and that national legislation of Ukraine does not have proper criteria for defining legal relationships in sphere of providing environmental security in separate legislative brunch. According to basic strategic regulatory legal acts of Ukraine, environmental security is main principle of natural resource and environmental legislation.

Key words: environmental security, formation of field of law, scientific approaches, legislative approaches.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование проблем интеграции и дифференциации в экологическом праве путем поднятия вопроса о возможности формирования права экологической безопасности, как отдельной отрасли права. Осуществляется анализ научных и законодательных подходов о месте экологической безопасности в системе экологического права. Обосновано, что в юридической литературе отсутствует единый подход к пониманию и роли экологической безопасности в экологическом праве, а национальное законодательство Украины не имеет надлежащих критериев для выделения правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности в отдельную законодательную отрасль. Согласно основным стратегическим нормативно-правовым актам Украины экологическая безопасность выступает основным принципом природоресурсного и природоохранного законодательства.

Ключевые слова: экологическая безопасность, формирование отрасли права, научные подходы, законодательные подходы.

Постановка проблемы. Рост научного знания – одна из ключевых проблем современного познания и исследовательской деятельности. Прогресс каждой отрасли науки обусловлен возможностью рассмотрения ее, как целостной системы. Более того, знание находится в состоянии изменения, становления. Одним из существенных механизмов развития и становления научного познания является его интеграция и дифференциация.

Сегодня процессам интеграции и дифференциации подлежит любая отрасль и сфера знаний. Не представляет исключения и экологическое право.

В рамках интегрированного подхода в экологическом праве решаются задачи урегулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом, как единого объекта. В рамках дифференцированного – развитие экологического права по регулированию различных отношений, включая использование и охрану отдельных природных объектов: земли, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира и тому подобное. В литературе такой подход называется отраслевым. Он реализуется в виде земельного, горного, водного,

лесного, фаунистического и атмосферно-охранного права и законодательства.

Актуальность темы. Дифференцированный и интегрированный подходы к развитию экологического права имеют объективные основания. Так, необходимость правового регулирования общественных отношений по использованию и охране земель, вод, лесов, других природных ресурсов обусловлена заинтересованностью общества в детальном регулировании с учетом специфики каждого объекта. Соответственно специфическими являются и общественные отношения.

Интегрированный подход к развитию этой отрасли обусловлен единством объекта – природы (окружающей среды), взаимосвязью и взаимобусловленностью процессов и явлений в природе. Изменение состояния вод, земель, атмосферного воздуха в силу действия законов развития природы влечет соответствующие изменения во всей природной среде. Все это требует единых подходов, единых принципов и механизмов регулирования общественных экологических отношений. В сфере взаимодействия общества и природы существует множество правовых проблем, которые не могут быть решены в

отраслевом законодательстве – земельном, горном и другом. К таким проблемам относятся, в частности, вопросы обращения с отходами производства и потребления, с токсичными и радиоактивными веществами и материалами, агрохимизация земель, регулирование и оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, аудита, декларирования безопасности объектов повышенной опасности и др.

Долгое время такие вопросы пытались решить с помощью чисто природоохранного законодательства, где приоритетом в охране всегда были природные ресурсы. Однако с увеличением объектов промышленности и транспорта, а, следовательно, и с увеличением вредной нагрузки на окружающую среду встал вопрос о влиянии загрязненной окружающей среды на жизнь и здоровье человека. Поэтому уже в начале 90-х годов XX века на постсоветском пространстве принимаются законы «Об охране окружающей природной среды», нормы которых в большей степени регулируют вопросы охраны окружающей среды от вредного химического, физического и биоло-



гического воздействий. А в науке экологического права в этот период снова поднимается вопрос о правильности названия этой отрасли и ее системы [1, с. 83-88; 2, с. 39-48].

Целью статьи является правовой анализ научных и законодательных подходов к решению вопроса о возможности выделения новой отрасли права – права экологической безопасности.

Изложение основного материала. Учитывая предложенное экологическим законодательством направление правового регулирования охраны окружающей природной среды от вредного химического, физического и биологического воздействия, в науке были выдвинуты идеи о месте этих норм в системе экологического права. Так, например, М.М. Бринчук считает, что вышеуказанные нормы должны составлять предмет права окружающей среды (экологического права) наряду с такими правовыми институтами, как правовые меры по рациональному использованию природных ресурсов, правовой режим особо охраняемых природных и экологически неблагоприятных территорий и т. д. [1, с. 87-88].

В свою очередь О.И. Крассов считает, что эти нормы составляют основу экологического права и наполняют специальную его часть. Нормы же природоресурсного права (право собственности и пользования природными ресурсами) вообще не являются составной экологического права, а такие институты экологического права, как заповедное и фаунистическое право составляют особую часть экологического права [2, с. 46-48]. Позже он меняет свою позицию и относит правовые нормы по охране окружающей среды от вредного химического, физического и биологического воздействия к особой части экологического права наряду с другими нормами природоохранного характера [3, с. 45-46].

Однако, по нашему мнению, такой подход не совсем удачный, поскольку согласно такой позиции составляющей природоохранного права являются правовые институты, которые имеют совершенно разные средства правового регулирования. Например, если для правового урегулирования вредных химических, биологических и физических воздействий необходимо при-

менение таких правовых средств, как: нормирование выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов, экологическая экспертиза, декларирование безопасности объектов повышенной опасности, экологическая сертификация, страхование экологических рисков, уплата экологического налога и т. д., то для правового регулирования заповедного дела и правовой охраны животного мира присущи, в частности, государственный кадастр территорий и объектов, и т. д. Однако существует и ряд правовых средств, которые являются общими для вышеупомянутых направлений правового регулирования в пределах природоохранного права, в связи с чем в науке экологического права и продолжают дискуссии о ее структуре. К таким средствам можно отнести, например: экологическое прогнозирование, планирование и программирование, зонирование территорий, экологическое лицензирование, лимитирование и другая разрешительная система документов, государственный мониторинг окружающей среды, государственный учет объектов и территорий, юридическая ответственность за экологические правонарушения и т. д.

В результате научных дебатов, посвященных вопросу структуры экологического права, в отечественной науке с 90-х годов XX века на основании дифференциальных принципов развития научного знания в рамках экологического права начинает формироваться отдельное направление общественных отношений (антропоохранных), так называемое право экологической безопасности, в пределах которого предлагается изучать особенности правового регулирования вредных химических, биологических и физических воздействий на окружающую среду и человека наряду с такими правовыми отношениями, как правоотношения по природопользованию и по охране окружающей природной среды.

Представителем данной позиции выступает В.И. Андрейцев [4, с. 9], который предложил данную правовую категорию раскрывать, как систему специальных юридических мер, направленных на защиту жизненно важных интересов человека от опасного воздействия окружающей среды, а с

другой – системой законодательного и подзаконного правового обеспечения регулирования экологически опасной деятельности, режима использования природных ресурсов, охраны природной среды, безопасной для жизни и здоровья людей, в основе которых заложен экологический риск [4, с. 10, 45].

Об антропоохранной цели экологической безопасности отмечает и ряд зарубежных ученых [5; 6; 7, 8], однако, по их мнению, достижение такой экологической безопасности невозможно без надлежащего рационального природопользования и охраны окружающей среды. Ряд ученых отмечает, что обычно каждая страна для себя сама определяет перечень основных угроз экологической безопасности, однако на международном уровне под такими угрозами следует понимать: дефицит природных ресурсов продовольственной безопасности; изменение климата; военные конфликты; чрезмерную добычу полезных ископаемых и влияние изменения климата на Арктику и Антарктику; загрязнение морской среды; истощения морских биологических ресурсов; использование ГМО и т. д. [9]. Такие научные подходы позволяют прийти к выводу, что экологическая безопасность лежит не только в плоскости урегулирования химических, физических и биологических воздействий, а гораздо шире – в стабильности всей живой природы на планете. Поэтому считается, что основным принципом обеспечения экологической безопасности должен выступать принцип устойчивого развития [10].

В данном случае следует вспомнить и позицию М.М. Бринчука, который, неоднократно обращаясь к проблеме определения соотношения обеспечения экологической безопасности с охраной окружающей среды и природопользованием, в результате анализа научных работ и нормативных актов пришел к выводу, что одни рассматривают обеспечения экологической безопасности, как составную часть охраны окружающей природной среды; другие ставят между ними знак равенства; третьи включают в содержание «обеспечение экологической безопасности» не только охрану окружающей природной среды, но и рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей природной



среды; четвертые оценивают ее, как деятельность, проводимую параллельно охране окружающей природной среды. Сам же автор рассматривает обеспечение экологической безопасности, как основной принцип охраны окружающей природной среды, как важнейшую перспективную цель и задачи деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей природной среды. В этой связи он делает вывод, что обеспечение экологической безопасности не является самостоятельным направлением практической деятельности, осуществляемой рядом с охраной окружающей среды, а соответствующие законодательные формулировки оценивает, как некорректные. Позже он подтверждает свою позицию, предлагая понимать под обеспечением экологической безопасности деятельность по охране окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов, которая отвечает интересам сохранения благоприятного состояния окружающей природной среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [11 с. 30-42].

Разнообразие научных подходов к определению экологической безопасности усложняет восприятие данной категории как правового явления. Для того чтобы выяснить, какой из обозначенных подходов является наиболее устойчивым, обратимся к анализу действующего национального законодательства по данному вопросу.

Так, например, согласно ст. 50 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 г. [12] под экологической безопасностью понимают такое состояние окружающей природной среды, при котором обеспечивается предупреждение ухудшения экологической обстановки и возникновение опасности для здоровья людей. Однако Закон не определяет самих механизмов «обеспечения предупреждения ухудшения». Постановление Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г. № 188 «Об основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности» [13] также фактически не раскрывает особого механизма обе-

спечения экологической безопасности, относя к этой сфере только экологическую безопасность в энергетике и ядерной отрасли (Раздел 18).

Закон Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года» [14] в основных принципах государственной экологической политики дублирует конституционное положение ст. 16, в которой определяется, что обеспечение экологической безопасности, поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы является обязанностью государства и реализуется путем выполнения таких целей, как, например: 1) улучшение экологической ситуации и повышение уровня экологической безопасности, которое осуществляется путем охраны окружающей природной среды и его отдельных компонентов; 2) достижение безопасного для здоровья человека состояния окружающей среды через соблюдение санитарно-гигиенических требований качества природных ресурсов и выполнение специальных мероприятий по обеспечению такого качества, как: экологический контроль, мониторинг окружающей среды, экологическое страхование и др. Так что и данный нормативно-правовой акт не определяет отдельного механизма обеспечения экологической безопасности, а раскрывает его через надлежащее природопользование и природоохрану.

Указом Президента Украины от 12 января 2015 № 5/2015 была утверждена Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020» [15], целью которой стало внедрение в Украине европейских стандартов жизни и выход Украины на ведущие позиции в мире через выполнение четырех векторов: вектора развития; вектора безопасности; вектора ответственности и вектора гордости. Экологической безопасности отдельно не уделено внимания, однако отмечено, что особое внимание следует уделить безопасности жизни и здоровья человека, что невозможно без эффективной медицины, защищенности социального уязвимых слоев населения, безопасного состояния окружающей среды и доступа к качественной питьевой воде, безопасных пищевых продуктов и промышленных товаров (вектор безопас-

ности). Стратегия определяет, что для достижения такой цели необходимо разработать Программу сохранения окружающей природной среды!

Подтверждает позицию М.М. Бринчука и Указ Президента Украины от 26 мая 2015 г. № 287/2015 «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 6 мая 2015 года «О Стратегии национальной безопасности Украины» [16], в котором отмечается, что приоритетами обеспечения экологической безопасности являются (п. 4.14.): 1) сохранение природных экосистем, поддержка их целостности и функций жизнеобеспечения; 2) создание эффективной системы мониторинга окружающей среды; 3) ресурсосбережение, обеспечение сбалансированного природопользования; 4) снижение уровня загрязнения окружающей природной среды, обеспечение контроля источников загрязнения атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, снижение уровня загрязнения и восстановления плодородия почв; очистка территорий от промышленных и бытовых отходов; 5) формирование системы переработки и утилизации отходов производства и потребления; 6) минимизация негативных последствий Чернобыльской катастрофы; 7) недопущение неконтролируемого ввоза в Украину экологически опасных технологий, веществ, материалов, трансгенных растений и возбудителей болезней и тому подобное.

В Указе Президента Украины от 23 апреля 2015 г. № 238/2015 «Об утверждении Годовой национальной программы сотрудничества Украина – НАТО на 2015 год» [17] указывается, что Украина будет продолжать практику инициирования и реализации природоохранных проектов в соответствии с Законом Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года» и Национального плана действий по охране окружающей природной среды на 2011 – 2015 годы, утвержденного распоряжением Кабинета Министров Украины от 25 мая 2011 № 577-р.

Одной из стратегических среднесрочных целей данная Программа определяет обеспечение взаимодействия с НАТО для внедрения в Украине передового опыта государств – членов



НАТО в сфере экологической безопасности с целью восстановления деградированных земель, находящихся в пользовании Министерства обороны Украины, и по созданию природоохранных объектов на земельных участках, находившихся в пользовании Министерства обороны Украины.

Не представляет исключения и новая Военная доктрина Украины, утвержденная Указом Президента Украины от 24 сентября 2015 г. № 555/2015 [18], в которой используется такой термин, как «среда безопасности», одной из тенденций формирования и развития которой выступают: глобальные климатические изменения, уменьшение запасов природных ресурсов, дефицит питьевой воды, продуктов питания, усиление миграционных процессов, а также рост рисков возникновения масштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Выводы. Таким образом, современное национальное законодательство определяет экологическую безопасность, как основной принцип природо-ресурсного и природоохранного права, с помощью надлежащей реализации которого гарантируется и обеспечение безопасной для жизни и здоровья человека окружающей среды. Поэтому считаем нерациональным выделение правоотношений по обеспечении экологической безопасности в отдельное направление экологического права.

Список использованной литературы:

1. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.
2. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
3. Крассов О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 624 с.
4. Андрейцев В.И. Право екологічної безпеки: проблеми формування об'єктного складу / В.И. Андрейцев // Право України. – 2001. – № 10. – С. 9-12.
5. Graeger Nina Environmental Security? // Journal of Peace Research. – 1996. – vol. 33. – № 1. – С. 109-116.
6. Barnett Jon. Environmental Security and Peace // Journal of Human Security. – 2007. – vol. 3. – № 1. – С. 4-16.
7. Werner Scholtz Collective (Environmental) Security: The Yeast for Refinement of International Law // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: search.proquest.com/technologycollection/docview/1563228467/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/155?accountid=174530.
8. Ina Raluca Tomescu Environmental security of European Union // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: search.proquest.com/technologycollection/docview/1462397235/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/55?accountid=174530.
9. Karen Hulme Environmental Security: Implications for International Law // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: search.proquest.com/technologycollection/docview/1563228758/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/152?accountid=174530.
10. Eugen Strautiu Theories of environmental security in western democracies // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: search.proquest.com/technologycollection/docview/1269694089/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/53?accountid=174530.
11. Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 30-42.
12. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
13. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
14. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
17. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік: Указ Президента України від 23 квітня 2015 року № 238/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 34. – Ст. 1008.
18. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 // «Урядовий кур'єр» від 26 вересня 2015 року. – № 178. – С. 8-10.