



DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-232-247

Научная статья

Экосистемный подход в правовом обеспечении биобезопасности

И.О. Краснова

Российский государственный университет правосудия,
г. Москва, Российская Федерация
ikrasnova52@yandex.ru

Аннотация. В России задача обеспечения биологической безопасности декларирована в документах стратегического планирования, но пока не нашла полноценного развития в правовом регулировании взаимодействия человека и природы. На пути дальнейшего совершенствования экологического законодательства представляется разумным включить в понятие «благоприятное состояние окружающей среды» биологическое здоровье окружающей среды, при котором воздействие патогенных и болезнетворных факторов природы будет сведено к минимуму. Основу правового регулирования должен составить экосистемный подход, основанный на следовании в общественном развитии законам природы. Именно такой подход способен обеспечить биологический баланс в природе, биологическое здоровье экосистем и безопасность живой природы для человека и общества.

Ключевые слова: экологическое развитие, климат, принцип сопротивляемости, экосистемный подход, биологическая безопасность

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 30 ноября 2020 г.

Дата принятия к печати: 15 января 2021 г.

Для цитирования:

Краснова И.О. Экосистемный подход в правовом обеспечении биобезопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 1. С. 232–247. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-232-247

© Краснова И.О., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Ecosystem approach in legal regulation of biosafety

Irina O. Krasnova

Russian State University of Justice,
Moscow, Russian Federation
ikrasnova52@yandex.ru

Abstract. In Russia, the aim to attain biosafety is declared in the strategic political documents without being adequately addressed in law relating to interaction between human communities and natural systems. To involve the ecological approaches into environmental legislation it seems reasonable to include into the general concept of beneficial quality of the environment the biological health of nature, when the impact of pathogenic, disease generating factors emanated by nature shall be minimized. The legal regulation should be based on the ecosystem and nature-based approach assuming that social development should follow and be in harmony with laws of nature. This approach will allow to upkeep the biological balance and biological health of nature and ensure biological safety of nature for human communities.

Key words: ecological development, climate change, principle of resilience, ecosystem approach, biological safety

Conflicts of interest. The author declared no conflicts of interest.

Article received 30th November 2020

Article accepted 15th January 2021

For citation:

Krasnova, I.O. (2021) Ecosystem approach in legal regulation of biosafety. *RUDN Journal of Law*. 25 (1), 232–247. (in Russian) DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-232-247

Введение

Актуальность предлагаемой темы исследования обусловлена растущими рисками массовых заболеваний людей и нарушением благоприятного экологического состояния окружающей среды, вызываемых патогенными и другими болезнетворными факторами природы, которые создают состояние биологической опасности. Эти явления встают на пути достижения и поддержания устойчивого развития общества, тормозят экономический рост, снижают социальную защиту граждан, усугубляя по цепочке существующие экологические проблемы и ослабляя способность государства противостоять опасным вызовам общественному благополучию, в том числе способности противостоять опасному биологическому воздействию природы.

Общие оценки и наблюдения демонстрируют, что сегодня источниками биологической опасности выступают различного рода вызванные деятельностью человека изменения состояния природы. Это — сокращение биоразнооб-

разия и связанное с этим замещение в экосистемах устойчивых видов животных и растений новыми, нередко агрессивными видами, антропогенное уничтожение или переформатирование служащих средой обитания экосистем, вызываемое загрязнением и экологически непродуманным пространственным развитием, создание и попадание в окружающую природную среду генно-модифицированных организмов, воздействие которых недостаточно изучено, случайное и преднамеренное проникновение чужеродных видов живой природы, наконец, изменение климата, провоцирующее опасное изменение природной среды, особенно на микроуровне. В итоге подрывается сопротивляемость организма человека, адаптационный потенциал экономики и эволюционно сформировавшихся природных объектов к таким негативным экосистемным изменениям, медленно направляя общественное развитие к разрушению.

Проблемы биобезопасности в ее разных проявлениях являются предметом исследований преимущественно естественных¹ и экономических наук (Vasilevich, 2019). Наука права обращается к исследованию данной темы выборочно, концентрируясь на отдельных аспектах правового регулирования биобезопасности. Так, в правовой науке широко обсуждаются вопросы сохранения отдельных экосистем как залог биологической безопасности (Selivanova, 2016; Krasnova, 2020), медицинской помощи при биогенных заболеваниях, биомедицины и биотехнологий (Mokhov, 2017; Maleina, 2019). Выдвигается тезис о включении биологической безопасности в качестве составной части национальной безопасности (Stepanov, 2015). Объектом научных, преимущественно криминологических исследований выступает вопрос преднамеренного разрушительного биологического воздействия на общественную жизнь в виде биотерроризма (Shevyurev, 2020). В научной тематике растет интерес к проблеме обеспечения биологической безопасности в получающей все растущее распространение деятельности, связанной с манипуляциями генетическим материалом (Mokhov, 2020). Предпринимаются усилия и по выработке теоретических основ правового регулирования биологической безопасности в целом (Agafonov & Zhavoronkova, 2020). Несомненно, эти исследования приближают науку к выработке единой, взаимосвязанной концепции правового обеспечения биологической безопасности, но говорить о ее завершенности еще рано.

На пути выработки такой концепции стоят проблемы естественно-научного характера, выражающиеся в неполных знаниях и противоречивых выводах ученых относительно не только причин происхождения биологических угроз, но и самой целесообразности принятия дорогостоящих мер по их устранению. Именно такая научная неопределенность существует применительно к проблемам сохранения биоразнообразия, развития биотехнологий, изменения климата и связанной с ними биобезопасностью, не позволяющая с очевидной уверенностью заявлять об возникшей необходимости неотложного правового воздей-

¹ Журнал «Химическая и биологическая безопасность». Доступно: <http://www.cbsafety.ru/> (дата обращения: 28.11.2020).

ствия. В международном экологическом праве с учетом научной неопределенности относительно некоторых экологических проблем выработаны принципы, на основе которых определяются международные обязательства в соответствующих договорах. В Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН 1992 года, закреплён принцип предосторожности, определяющий вектор действий государств в ответ на еще недостаточно исследованные, но уже возникшие опасные экологические проблемы. В соответствии с данным принципом научная неопределенность в таких ситуациях не должна быть причиной отказа или отсрочки от принятия неотложных мер, в том числе создания для этого необходимой правовой основы². В науке международного экологического права обоснование необходимости правового регулирования в сферах, не обладающих достаточной и убедительной научной доказанностью причин возникновения той или иной экологической проблемы, выработаны специальные правовые приемы правового реагирования. Они включают, в частности, создание научно-экспертных структур, предварительное информированное согласие государств на экологическое воздействие, обладающее научной неопределенностью, оценку воздействия на окружающую среду и мониторинг, специальные меры юридической ответственности за нарушение требований, предусмотренных для решения экологической проблемы (Vinuales, 2010).

Настоящее исследование является еще одним шагом в направлении разработки научной концепции биологической безопасности. Основной акцент сделан на выработке правовых мер долгосрочного предупреждения биологических угроз путем основанного на знании и на учете в правовом регулировании общественных отношений объективных законов природы. Опираясь на результаты научных исследований в области биобезопасности, проводимых как в России, так и за рубежом (Robinson & Walzer, 2020), выдвигается идея о внедрении в правовое регулирование экологических отношений метода экосистемного регулирования. Данный метод исходит из максимально возможного учета законов природы при построении системы права, одним из которых является экосистемное единство природы. Организация жизнедеятельности в гармонии с природой позволит поддерживать биобаланс в природе и тем самым обеспечить биобезопасность общества, сопротивляемость человека, экономики и окружающей среды биологическим угрозам.

Понятие биологической безопасности

Понятие биологической безопасности человека, экономики и окружающей среды в системе правового регулирования в России представлено узко

² В целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют *принцип принятия мер предосторожности*. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога или отсрочки принятия эффективных с точки зрения затрат мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды // Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992).

и преимущественно касается сферы производства потребительских продуктов с использованием природного и генно-модифицированного биологического материала, в том числе сельскохозяйственной продукции, профилактики и лечения болезней, вызванных инфекциями, и в целом защиты здоровья населения от воздействия патогенных организмов без достаточного внимания анализу причин и учета этих причин. Само определение биологической безопасности как правовой категории в полноценном юридически значимом виде отсутствует, хотя в близких по смыслу, но довольно абстрактных формулировках дано в некоторых правовых актах. Так, скорее техническое, а не юридическое назначение имеет определение биологической безопасности в ГОСТе 34150-2017. «Межгосударственный стандарт. Биологическая безопасность», где эта категория определяется как «защищенность человека, общества и окружающей среды от негативного воздействия токсических, аллергенных, канцерогенных, мутагенных биологических веществ и соединений, содержащихся в природных или генно-модифицированных биологических объектах и полученных из них продуктах»³. Очевидно, что биологическая безопасность понимается довольно узко, охватывая только оценку биологического качества объектов содержания опасных биологических веществ, и не дает возможности обратиться к первичным истокам самих угроз. Более общее определение категории биологической безопасности дано в Основах государственной политики в области химической и биологической безопасности как состояние «защищенности населения и окружающей среды от негативного воздействия опасных химических и биологических факторов, при котором химический и биологический риск остается на допустимом уровне»⁴. Однако, основной критерий — допустимый уровень риска, остается вне разъяснений, не установлен и практически не может быть определен.

Правовое регулирование обеспечения биологической безопасности осуществляется фрагментарно в подзаконных актах, устанавливающих порядок контроля за производством отдельных видов продукции⁵, в том числе генно-

³ ГОСТ 34150-2017. Межгосударственный стандарт. Биологическая безопасность. Сырье и продукты пищевые. Метод идентификации генно-модифицированных организмов (ГМО) растительного происхождения с применением биологического микрочипа (введен в действие Приказом Росстандарта от 04.08.2017 № 805-ст.

⁴ Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

⁵ Например, Постановление Правительства РФ от 16.05.2005 № 303 (ред. от 16.02.2019) «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 23.05.2005, № 21, ст. 2023; Приказ Минсельхоза России от 10.07.2007 № 357 (ред. от 03.07.2018) «Об утверждении Порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2007 № 9942) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 37, 10.09.2007; Приказ Минтруда России от 24.12.2015 № 1146н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист контроля качества и обеспечения экологической и биологической безопасности в области обращения с отходами”» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.01.2016 № 40856).

модифицированной продукции⁶, в санитарно-эпидемиологическом законодательстве, санитарных правилах⁷, ГОСТах⁸, требования к некоторым видам продукции. Меры противодействия и ликвидации последствий биологического воздействия предусмотрены в контексте правового регулирования предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, связанных с распространением заболеваний⁹. Наиболее близко к проблеме обеспечения биологической безопасности стоит Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁰. В законе санитарно-эпидемиологическое благополучие — это отсутствие вредных воздействий на человека факторов среды обитания, к которой отнесены и природные, и искусственные объекты. Факторы среды обитания включают в том числе биологические — вирусные, бактериальные, паразитарные и иные. Однако среда обитания охватывает относительно небольшую часть природы, территорию расселения людей, и не учитывает единство природы в целом и взаимосвязь среды обитания с другими природными территориями.

Ни о каком комплексном правовом регулировании обеспечения биологической безопасности с учетом не только антропогенных, но и природных причин возникновения биологических угроз в контексте экологического права речи не идет.

Принятый в январе 2020 года в первом чтении законопроект «О биологической безопасности»¹¹ имеет важное значение, свидетельствующее о наличии политической воли найти правовые решения биологическим угрозам. Однако вопросы обеспечения экологически безопасного состояния живой природы как главной меры предупреждения опасных биологических воздействий на здоровье человека выражены, главным образом, в рамочных и отсылочных нормах,

⁶ Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 08.07.1996, № 28, ст. 3348.

⁷ Например, Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.08.2014 № 51 «Об утверждении СП 2.2.1.3218-14 “Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, оборудованию и содержанию экспериментально-биологических клиник (вивариев)”» (вместе с «СП 2.2.1.3218-14. Санитарно-эпидемиологические правила...»).

⁸ Раздел ТК 447 Приказа Росстандарта от 01.11.2019 № 2612 (ред. от 19.10.2020) «Об утверждении Программы национальной стандартизации на 2020 год».

⁹ «Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» // Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, № 35, ст. 3648.

¹⁰ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹¹ Законопроект № 850485-7: Система обеспечения законодательной деятельности. Доступно: duma.gov.ru (дата обращения: 29.11.2020).

дополнительно требуя существенного и системного изменения ряда действующих федеральных экологических законов.

Понятие биологической безопасности вызывает растущий научный интерес. Однако имеющиеся научные определения вряд ли приближают к выявлению юридических признаков этой правовой категории. В частности, путем простой экстраполяции определения национальной безопасности на более узкую сферу биологических угроз понятие биологической безопасности определено как «состояние защищенности населения от угроз биологического характера проблему биологической безопасности, возникших естественным путем в отсутствие факторов антропогенного воздействия либо связанных с таким воздействием, а также ввиду ненадлежащего обращения с биологическими веществами, используемыми в мирных целях, либо в случае действий или бездействия, произведенных в нарушение принципов обращения с биологическими веществами» (Shevurev, 2020). Остается открытым вопрос, какими должны быть критерии защищенности населения от угроз биологического характера, хотя важно, что среди источников биологических угроз названы естественные факторы биологического воздействия. Соответственно, риторический характер носит вытекающий из этого вопрос: какие юридические последствия возникают в связи с нарушением состояния защищенности населения от биологических угроз.

Государственная политика в области биологической безопасности

Определенное движение в сторону развития правового регулирования биологической безопасности можно наблюдать по факту принятия ряда политико-правовых документов стратегического планирования. Однако этого совершенно недостаточно.

Так, Стратегия национальной безопасности¹² сам термин «биологическая безопасность» вообще не упоминает. Стратегия указывает на угрозы национальной безопасности со стороны террористических актов с использованием биологически опасных веществ, обладания биологическим оружием, возможным дефицитом биоресурсов.

Биологическая безопасность прямо не включена в содержание экологической безопасности в соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹³.

¹² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

¹³ «Разработка настоящих Основ обусловлена необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития». «Настоящими Основами определяются стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации» // Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

Сам документ опирается на констатацию уже давно существующих в законодательстве стандартных мер поддержания благоприятной окружающей среды от негативного воздействия, а возникновение угрозы массовых заболеваний людей в результате воздействия токсических, аллергенных, канцерогенных, мутагенных биологических веществ и соединений, содержащихся в природных или генно-модифицированных биологических объектах и полученных из них продуктах, прямо не рассматривается в качестве угрозы экологическому развитию. Потеря биоразнообразия, хотя и заявлена в Основах государственной политики в области экологического развития в составе глобальных экологических проблем, оказалась не обеспеченной специальными мерами предупреждения и устранения процессов обеднения биоразнообразия.

В Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года биологическая безопасность также прямо не заявлена в качестве цели или задачи стратегии в составе экологической безопасности. Хотя сокращение биоразнообразия и указано в качестве угрозы экологической безопасности, суть и происхождение такой угрозы, а также прямая связь разрушения биоразнообразия с биологической безопасностью для общества остается за рамками правового регулирования¹⁴. Также не предусмотрены какие-либо специальные меры, направленные на сохранение биологического разнообразия за пределами уже понятных и предусмотренных действующим законодательством мер по охране животного мира, среды обитания и об особо охраняемых природных территориях¹⁵. Так, Федеральный закон «О животном мире» дает довольно наукоемкое и абстрактное определение биологического разнообразия¹⁶, не трансформируя его в систему целеустремленных и взаимосвязанных правовых мер обеспечения. По сути, биоразнообразие рассматривается только в контексте «устойчивого использования животного мира», которое в соответствии с законом подразумевает предупреждение при помощи традиционных мер охраны животного мира его количественного и качественного истощения (охота, рыболовство, охрана среды обитания, воспроизводство животного мира и другие). Хотя растительный мир и включен в пе-

¹⁴ «К глобальным вызовам экологической безопасности относятся: ...сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность» ... «задачи: ...сохранение биологического разнообразия, экосистем суши и моря» / Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

¹⁵ «Решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться по следующим приоритетным направлениям: ...расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также развитие системы особо охраняемых природных территорий...» // Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

¹⁶ «Биологическое разнообразие животного мира — разнообразие объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах» / Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

речень компонентов природной среды, можно уверенно заявить о фактическом отсутствии полноценного законодательства о растительном мире. Лесной кодекс, хотя и содержит ряд важных положений относительно охраны лесов как экосистемы и как разновидности растительного мира, не охватывает весь растительный мир территории России, оставляя вне правового регулирования растительный мир различных ландшафтов за пределами леса и иных экосистем. Определенный импульс пониманию и применению положения Лесного кодекса о лесе как экосистеме было дано Конституционным Судом РФ, которым косвенно через определение механизма возмещения вреда лесу суд предписал обязанность причинителя вреда, допустившего загрязнение леса нефтепродуктами, возместить вред, причиненный не только почвам как одному из компонентов природной среды их загрязнением, но всем иным природным объектам, составляющим экосистему леса на загрязненной территории¹⁷.

Хотя Основами государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу¹⁸ обеспечение биологической безопасности прямо не предусмотрено, наука экологического права, анализируя документ, по сути, обосновывает наличие особых биологических источников дестабилизации экосистемы Арктики. Эти риски, в частности, включают такую биологическую угрозу, как распространение геномных технологий. Соответственно, обосновывается вывод о широком понимании национальной безопасности применительно к Арктике, в содержание которого входит также биологическая безопасность (Zhavoronkova & Agafonov, 2019).

Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности¹⁹ уже целенаправленно обращаются к биологической безопасности и рассматривают ее шире, обращаясь к источникам и причинам нарушения состояния биобезопасности. Так, в число биологических угроз

¹⁷ «Лес как природный ресурс является комплексной экологической системой, состоящей из почв, подземных и наземных источников, объектов растительного и животного мира, находящихся в тесной взаимосвязи, а потому негативное воздействие на отдельные компоненты экологической системы лесов влечет нарушение внутрисистемных связей, нанося тем самым вред экосистеме в целом. Соответственно, исчисление размера вреда, причиненного лесам, должно производиться с учетом характера действий (бездействия) правонарушителя, их ближайших и отдаленных последствий, ущерба, нанесенного как экосистеме в целом, так и отдельным ее компонентам (элементам природной среды), например лесной растительности, животному миру, подземным водам» / Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярье-нефть”» // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3547.

¹⁸ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969).

¹⁹ Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // «Собрание законодательства РФ», 18.03.2019, № 11, ст. 1106.

включен не только антропогенный, но и экологический фактор — опасное воздействие на человека и окружающую среду патогенных биологических агентов, возникших в результате не только террористических актов либо использования биологического оружия, а также как результат действия экологических факторов — изменения климата, природных катастроф, потери людьми, животными и растениями сопротивляемости и иммунитета к патогенным организмам в результате изменений генотипа и фенотипа человека, животных и растений, вызванных внешним воздействием²⁰.

В России, поставившей целью достижение экологического развития к 2030 году²¹ в условиях сохранения угрозы опасного и масштабного биологического воздействия, связанного с разрушением биологического единства и баланса в природе, обеспечение биологической безопасности путем разработки и принятия специальных мер по охране окружающей среды приобретает черты необходимого условия экологического развития.

Таким образом, можно констатировать, что на уровне государственной политики имеется осознание значимости опасного биологического воздействия на человека и окружающую среду происходящих глубинных изменений в балансе природных процессов, связанных с необдуманным и продолжительным или спонтанным вмешательством человека в эти процессы и нарушающих экосистемное единство природы.

Последствия такого вмешательства в полной мере, по сути, все человечество ощутило в период мировой пандемии коронавируса 2020 года. Неразрывная взаимосвязь здоровья и жизни людей, экономики, доступа к безопасной пище, инфраструктуре с экологическим здоровьем биосферы проявила себя со всей очевидностью. Ответные организационные меры на пандемию — изоляция, медицинская помощь, хотя и снизили риск массовой гибели людей в этой критической ситуации, вряд ли можно признать эффективными и достаточными

²⁰ «Состояние химической и биологической безопасности определяется состоянием защищенности населения и окружающей среды от негативного воздействия опасных химических и биологических факторов, при котором химический и биологический риск остается на допустимом уровне... Основными биологическими угрозами являются: 1) модификация свойств и форм патогенных биологических агентов, свойств их переносчиков, изменение мест обитания переносчиков в связи с изменением климата и в результате природных катастроф; 2) возможность преодоления микроорганизмами межвидовых барьеров в сочетании с возникающими под воздействием внешней среды изменениями генотипа и фенотипа организма человека, животных и растений» / Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

²¹ «Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» / Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

для достижения биобезопасности в долгосрочной перспективе. Такие экстренные меры требуют чрезвычайной мобилизации больших финансовых и материальных ресурсов в короткий период времени. Это вносит дисбаланс в структуру финансовых отношений и оказывает вторичное разрушительное воздействие на экономику, социальный порядок и даже образ жизни, а также подрывают возможности достижения и поддержания парадигмы устойчивого развития.

Правовые меры предупреждения биологических угроз — экосистемный подход

Для снижения в долгосрочной перспективе опасной угрозы возникновения генерируемых деформированными природными условиями заболеваний людей, поддержания здоровой и безопасной биологической среды требуется правовое воздействие на природные причины и факторы. Такие причины связаны с разрушением единства и целостности экосистем, потерей биоразнообразия, изменением климата, необдуманном вторжении в объективные законы природы. Эти факторы способны вызвать масштабное появление новых вирусов, опасных микроорганизмов, к которым у общества отсутствует сопротивляемость.

Признание природного происхождения массовых заболеваний людей, опасного разрушительного биологического загрязнения окружающей среды является основанием для изучения и внедрения новых подходов в правовое регулирование взаимодействия человека и природы. На этом пути представляется необходимым исходить из сформулированной естественными науками позиции — признание единства природы и ее компонентов в экосистемах. Вторжение в экосистемы нарушает сложившееся в процессе эволюции природы биологическое равновесие и как следствие непредсказуемые и неожиданные опасные биологические последствия для человека и инфраструктуры общества.

Исходя из признания такого единства природы, всех ее процессов, компонентов и объектов, а также зависимости жизни и здоровья людей от биологического здоровья природы²², основу таких мер должен составить экосистемный подход в правовом регулировании экологических отношений. Экосистемный подход реализуется через интегрированное регулирование всего комплекса общественных отношений, включая экологические, социальные и экономические, взаимосвязанным и даже единым образом по отношению к конкретным юридически признанным экосистемам, исходя из задачи сохранения целостности экосистем и поддержания экосистемного здоровья²³. Экосистемный подход позво-

²² «Человечество является частью природы и жизнь зависит от непрерывного функционирования природных систем, которые являются источником энергии и питательных веществ...» / Всемирная хартия природы (Принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-м пленарном заседании 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

²³ “The comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of ecosystem goods and services and maintenance of ecosystem integrity”. Available from: <https://www.ospar.org/about/principles/ecosystem-approach> [Accessed 1st December 2020].

лит предупреждать возникновение опасных для человека природных изменений, способен гарантировать устойчивость и сопротивляемость самих экосистем. Именно экосистемный подход способен наилучшим образом встать на путь сохранения биоразнообразия, гарантирующего целостность экосистем и биологическую безопасность населения, экономики от пагубного воздействия природных патогенов в модели экологического развития России.

Любое решение и действие по использованию экосистем или отдельных природных объектов в экосистемах должно основываться на наилучших научных знаниях законов природы, процессах ее изменения и эволюции, а также прогнозах воздействия такого использования на биобаланс, и не приводить к его разрушению. В противном случае сама природа, которая в соответствии с Конституцией РФ является основой жизни и деятельности народов, становится источником опасности для человека, жизни и деятельности общества. Экосистемный подход стоит на признании необходимости устанавливать общий и особенный порядок использования природных ресурсов каждой экосистемы исходя из учета объективных законов природы, которые должны приобрести преимущественное значение по отношению к социальным и экономическим законам развития общества²⁴. Это — своего рода выражение принципа эгоцентризма, исходящего из признания природы как обладающей собственной ценностью и поэтому заслуживающей охраны во всех случаях независимо от интересов общества по использованию природных ресурсов ради своего материального блага²⁵. Экосистемный подход выражен в действующем экологическом законодательстве крайне слабо, а его роль как правовой механизм предупреждения опасных для человека биологических деформаций природы не рассматривается. По сути, он прямо применяется по отношению только к ценным экосистемам, оставляя вне правового регулирования разнообразие всех других экосистем на обширной территории страны. Интересы поддержания биобезопасности, исходя из значимости природных условий для здоровья человека и тезиса о признании деформированной природы источником распространения опасных для общества вирусов, патогенных микроорганизмов, диктуют необходимость дальнейшего развития методологии правового регулирования экологических отношений с учетом новых знаний. Экосистемный подход как механизм предупреждения опасных изменений в природном мире и обеспечения биобезопасности заслуживает внимательного изучения и внедрения в институты экологического права.

²⁴ Известный российский ученый Н.Ф. Реймерс в своем научном труде «Начала экологических знаний» 1993 года писал: «Начался новый путь человечества — самоусовершенствования общественных механизмов в рамках сузившихся возможностей биосферы Земли. В дальнейшем преобразовании нуждается не природа, а мир людей. Он должен соответствовать великим законам жизни, а не волюнтаристски развиваться им вопреки» (Reimers, 1993).

²⁵ «В мировой науке охраны окружающей среды высказаны две позиции относительно целей природоохранной деятельности. В соответствии с одной из них — антропоцентристской — охрана природы должна осуществляться для поддержания или создания благоприятных экологических условий жизни человека. Сторонники другой позиции — эгоцентристской — исходят из необходимости сохранения природы в целом, как обладающей самоценностью» (Brinchuk, 2016).

Климатические изменения, выступающие одной из основных причин нарушения биологического равновесия в экосистемах, их предупреждение и адаптация общества к изменениям климата должны стать объектом специального и ответственного правового регулирования. Кроме этого, объектом внимания в совершенствовании правового регулирования должны стать, по крайней мере, меры по обеспечению экологически и биологически сбалансированного землепользования, по контролю за освоением новых земель, исключением деятельности, приводящей к сведению лесов и разрушению лесных экосистем, контролю за трансграничным перемещением животных и растений, способных вызвать разрушение нормальной циркуляции природных патогенов и вирусов²⁶.

Проблема разрушения биоразнообразия и биологических связей человека и природы уже признана на международном уровне в качестве проблемы экологического здоровья планеты. В октябре 2019 года в Берлине прошла международная конференция, организованная Обществом охраны животных и Министерством иностранных дел Германии под названием «Одна планета, одно здоровье, одно будущее».²⁷ Итогом конференции стало принятие документа под названием «Берлинские принципы»²⁸, определившие систему необходимых действий исходя из признания взаимозависимости здоровья человека, животных и здоровья экосистем. В числе действий было заявлено о необходимости мер по поддержанию жизненно важных связей между человеком, домашними и дикими животными и здоровьем природы ради сохранения жизни и благополучия, продовольственной безопасности и устойчивого развития. Охрана и сохранение биоразнообразия в нетронутых и функциональных экосистемах составляет критически важную фундаментальную инфраструктуру жизни на нашей планете. Усилия международного сообщества также должны быть направлены на борьбу с изменением климата, который содержит новые угрозы здоровью людей, животных и экологическому здоровью окружающей среды. Необходимо учесть, что решения, связанные с землепользованием, водопользованием, оказывают прямое воздействие на здоровье людей, а деформации в экосистемах на фоне слабой сопротивляемости к природным изменениям вызывают непрогнозируемые перемещения очагов возникновения заболеваний, матриц их распространения и усиления. Соответственно, государствам необходимо принимать меры контроля за природопользованием в экосистемах в целях предупреждения таких опасных воздействий на здоровье людей и экологическое здоровье окружающей среды.

²⁶ Our interface with wildlife is affected by land-use changes, activities such as logging/deforestation, the expansion of agriculture into previously undisturbed areas and a massive trade in wildlife, all altering the normal circulation of viruses and shifting the composition, abundance and behavior of viral reservoir species. These changes increase contact-rates between virus-carrying animals and humans (and vice versa). Nicholas A. Robinson, Christian Walzer. How Do We Prevent the Next Outbreak? Scientific American. 25th March 2020. Available from: <https://blogs.scientificamerican.com/observations/how-do-we-prevent-the-next-outbreak/> [Accessed 1st December 2020].

²⁷ One Planet, One Health, One Future. Available from: [WCS.org](https://www.wcs.org/) [Accessed 9th December 2020].

²⁸ One World — One Health. About Us Mission. The 2019 Berlin Principles on One Health. Available from: [WCS.org](https://www.wcs.org/) [Accessed 9th December 2020].

Заключение

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что сохранение биологического баланса в экосистемах является ключевым фактором предупреждения и обеспечения биобезопасности как состояния защищенности человека, общества и окружающей среды от негативного воздействия токсических, аллергенных, канцерогенных, мутагенных биологических веществ и соединений, содержащихся в природных или генно-модифицированных биологических объектах и полученных из них продуктах. Экосистемный подход и построенная на этом подходе система правового регулирования экологических отношений способны сохранить безопасные экологические связи между человеком и природой и обеспечить биологическую безопасность в обществе.

Таким образом, есть основания считать, что биологическая безопасность приобретает самостоятельную значимость и самостоятельное место в системе экологического права. Не только обеспечение готовности к биологически опасным ситуациям, а прежде всего разработка долгосрочных мер их предупреждения является сегодня наиболее актуальной задачей государства.

Основу правового регулирования обеспечения биологической безопасности должен составить правовой принцип экосистемного регулирования и правовые меры сохранения биоразнообразия. Учитывая наличие значительной научной неопределенности относительно самой сути необходимых действий для поддержания не только благоприятной, но и биологически здоровой экологической среды, предложить готовую модель правового регулирования обеспечения биологической безопасности в системе мер охраны окружающей среды сегодня представляется сложной задачей. Однако первый шаг сделан. Основами государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности уже признана зависимость здоровья людей от биологического состояния окружающей среды, а данное направление политики обозначило задачи для развития науки экологического права и для развития законодательства.

Библиографический список / References

- Agafonov, V.N. & Zhavoronkova, N.G. (2020) Theoretical and Legal Issues of Ensuring Biological Safety of the Russian Federation. *Actual Problems of Russian Law*. (4), 187–194. Doi.org/10.17803/1994-1471.2020.113.4.187-194. (in Russian).
Агафонов В.Б., Жаворонкова Н.Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. № 4. С. 187–194. Doi.org/10.17803/1994-1471.2020.113.4.187-194
- Brinchuk, M.M. (2016) Ecological policy: nature and a human being as a social value. *Ecological Law*. (3), 5–9. (in Russian).
Бринчук М.М. Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // *Экологическое право*. 2016. № 3. С. 5–9.
- Krasnova, I.O. (2020) Ecosystem regulation of special development in the Russian Federation. *Siberian Anthropological Journal*. 2(4(6)), 225–237. (in Russian).

- Краснова И.О. Экосистемное регулирование развития территорий в Российской Федерации // Сибирский антропологический журнал. 2020. № 2. Том 4(06). С. 225–237.
- Maleina, M.N. (2019) Role of legal principles in eliminating and minimizing the risks of genomic technologies (8). 121–128. *Lex Russica*. (8), 121–128. (in Russian).
- Малеина М.Н. Роль правовых принципов в устранении и минимизации рисков применения геномных технологий. *Lex Russica* (Русский закон). 2019. № 8. С. 121–128.
- Mokhov, A.A. (2017) Precautionary principle in Biomedicine. *Medicinal Law*. (1), 5–10. (in Russian).
- Мохов А.А. Принцип предосторожности в биомедицине // Медицинское право. 2017. № 1. С. 5–10.
- Mokhov, A.A. (2020) Genome Registration in Russia: Problems and Prospects of Development. *Relevant issues of Russian Law*. 15(7), 103–113. Doi.org/10.17803/1994-1471.2020.116.7.103-113 (in Russian).
- Мохов А.А. Геномная регистрация в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 15(7). С. 103–113. Doi.org/10.17803/1994-1471.2020.116.7.103-113
- Reimers, N.F. (1993) *Fundamentals of ecological science*. Moscow, MNEPU Publ. (in Russian).
- Реймерс Н.Ф. Начала экологических знаний. М.: МНЭПУ, 1993. 262 с.
- Robinson, N.A. & Walzer, Ch. (2020) How do we prevent the next outbreak? *Scientific American*. Available from: <https://blogs.scientificamerican.com/observations/how-do-we-prevent-the-next-outbreak/> [Accessed 1st December 2020].
- Selivanova, K.A. (2016) Agrarian ecosystems as an object of legal protection. *Environmental Law*. (5), 36–40. (in Russian).
- Селиванова К.А. Аграрные экосистемы как объект правовой охраны // Экологическое право. 2016. № 5. С. 36–40.
- Shevyrev, D.V. (2020) Biological terrorism: issues of categories. *Medical Law*. (4), 24–29. (in Russian).
- Шевырев Д.В. Биологический терроризм: проблемы категорий // Медицинское право. 2020. № 4. С. 24–29.
- Shevyrev, D.N. (2020) Biological security: sociolegal and terminological characteristics. *Jurist*. (4), 16–22. (in Russian).
- Шевырев Д.Н. Биологическая безопасность: социально-правовые и терминологические характеристики // Юрист. 2020. № 4. С. 16–22.
- Stepanov, A.V. (2015) Concept of the category of “national security”: theoretical and legal analysis. *Perm University Herald. Juridical sciences*. 2(28), 8–17. Doi: 10.17072/1995-4190-2015-2-8-17 (in Russian).
- Степанов А.В. Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2(28). С. 8–17. Doi: 10.17072/1995-4190-2015-2-8-17
- Vasilevich, N.I. (2019) Russian biotechnologies: the future is created today. *Laboratory and Production*. (2), 52–57. (in Russian).
- Василевич Н.И. Российские биотехнологии: будущее создается сегодня // Лаборатория и производство. 2019. № 2. С. 52–57.
- Vinuales, J.E. (2010) Legal techniques for dealing with scientific uncertainty in environmental law. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 43(2), 437–503.
- Zhavoronkova, N.G. & Agafonov, V.N. (2019) Legal Framework of Ecological Safety of the Arctic Zone of the Russian Federation in the Implementation of Genomic Technologies. *Lex Russica*. (6), 61–70. Doi.org/10.17803/1729-5920.2019.151.6.061-070 (in Russian).
- Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовое обеспечение экологической безопасности Арктической зоны Российской Федерации при реализации геномных технологий // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 6. С. 61–70. Doi.org/10.17803/1729-5920.2019.151.6.061-070

Об авторе:

Краснова Ирина Олеговна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой земельного и экологического права, Российский государственный университет правосудия; 117418, г. Москва, Российская Федерация, Новочеремушкинская ул., д. 69

ORCID ID: 0000-0003-4074-404x

e-mail: ikrasnova52@yandex.ru

About the author:

Irina O. Krasnova — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Head of the Department of Land Use and Environmental Law, Russian State University of Justice; 69 Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-4074-404x

e-mail: ikrasnova52@yandex.ru