

Научная статья
УДК 349.6
DOI 10.33184/pravgos-2024.4.12

Original article

РУСИН Сергей Николаевич
Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия,
e-mail: snr1959@mail.ru

RUSIN Sergey Nikolaevich
Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia.

ПРАВО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА. ФОРМИРОВАНИЕ, СОДЕРЖАНИЕ КУРСА

ENVIRONMENTAL SAFETY LAW AS AN ACADEMIC DISCIPLINE. COURSE FORMATION AND
CONTENT

Аннотация. Развитие научных представлений о структуре и содержании предмета экологического права, включающего в себя отношения по охране окружающей среды, обеспечению рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности, требует научной оценки места экологической безопасности в системе экологического права и права национальной безопасности. Это требование вытекает и из новой номенклатуры научных специальностей, согласно которой публично-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности включено в научную специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Необходимость развития представлений о праве экологической безопасности как учебной дисциплине обусловлена и содержащимися в образовательных и профессиональных стандартах требованиями о наличии у соответствующих специалистов знаний, навыков и профессиональных компетенций в области обеспечения экологической безопасности. Основываясь на достижениях правовой науки в области правового регулирования обеспечения экологической безопасности, предлагается система представлений о соответствующей учебной дисциплине. Она базируется на понимании права экологической безопасности как системы норм права, регулирующих однородный круг общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности человека, общества и государства. Учебная дисциплина должна состоять из общей и особенной части. Общая часть содержит характеристику правовых норм (институтов), регулирующих большинство специфических общественных отношений в области обеспечения экологической безопасности. Особенная часть включает в себя систему правовых норм (правовых институтов), регулирующих отношения по обеспечению экологической безопасности в процессе осуществления

Abstract. The development of scientific ideas about the structure and content of the subject of environmental law, which includes environmental protection relations, ensuring the rational use of natural resources and environmental safety, requires a scientific assessment of the place of environmental safety in the system of environmental law and national security law. This requirement follows from the new nomenclature of scientific specialties, according to which public law regulation of environmental safety is included in scientific specialty 5.1.2. «Public law (state law) sciences». The need to develop ideas about environmental safety law as an academic discipline is also conditioned by the requirements in educational and professional standards that the relevant specialists should have knowledge, skills and professional competences in the field of ensuring environmental safety. Based on the achievements of legal science in the field of legal regulation of environmental safety, the author proposes a system of ideas about the relevant academic discipline. It is grounded on the understanding of environmental safety law as a system of legal norms regulating a homogeneous range of public relations arising in connection with the activities of authorised subjects to ensure the safety of man, society and the state. The academic discipline shall consist of a general and a special part. The general part contains a description of legal norms (institutions) that regulate the majority of specific public relations in the field of environmental safety. The special part includes a system of legal norms (legal institutions) regulating relations on ensuring environmental safety in the process of implementation of certain dangerous (creating threats to environmental safety) types of activities. Such a view of environmental safety law develops the understanding of environmental

отдельных опасных (создающих угрозы экологической безопасности) видов деятельности. Такое представление о праве экологической безопасности развивает понимание экологического права, системы и структуры российского права, позволяет решать прикладные задачи о содержании подготовки в области обеспечения экологической безопасности не только юристов, но и специалистов, деятельность которых связана с воздействием на окружающую среду и обеспечением национальной безопасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, охрана, окружающая среда, соотношение, учебная дисциплина, профессиональная подготовка, структура дисциплины

Для цитирования: Русин С.Н. Право экологической безопасности как учебная дисциплина. Формирование, содержание курса / С.Н. Русин. – DOI 10.33184/pravgos-2024.4.12 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 106–117.

law, the system and structure of Russian law, and allows solving applied problems about the content of training in the field of environmental safety not only for lawyers, but also for specialists whose activities are associated with the impact on the environment and ensuring national security.

Keywords: environmental safety, protection, environment, ratio, academic discipline, professional training, discipline structure

For citation: Rusin S.N. Environmental Safety Law as an Academic Discipline. Course Formation and Content. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 4, pp. 106–117. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.4.12.

ВВЕДЕНИЕ

Образование следует за развитием общества, права, науки. Этот процесс находит отражение и в изменении перечня учебных дисциплин, которые преподаются в юридических вузах и на юридических факультетах. Соответствующие примеры мы можем обнаружить и применительно к нашей специальности. Они связаны, прежде всего, с изменением номенклатуры научных специальностей. До 2021 г. научная специальность 12.00.06 включала в себя земельное право, природоресурсное право, экологическое право, аграрное право. Между тем аграрное право как учебная дисциплина изучается в основном в профильных сельскохозяйственных вузах. Природоресурсное право тоже не часто встречается в учебных программах юридических вузов и факультетов. Зато появились новые дисциплины, которые были включены в иные специальности (энергетическое право – специальность 12.00.07, не нашедшее в тот период закрепления в номенклатуре научных специальностей градостроительное право), тесно связанные с использованием природных ресурсов в различных сферах хозяйственной деятельности.

Ситуация несколько изменилась в связи с утверждением Минобрнауки России но-

вой номенклатуры научных специальностей¹, согласно которой бывшая научная специальность 12.00.06 теперь разделена на две в соответствии с дифференциацией на частноправовые и публично-правовые науки. Направление исследований «Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства, обеспечения экологической безопасности» включено в научную специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а направление исследований «Частноправовые аспекты земельных отношений, отношений в сфере энергетики, природопользования (недропользования, водопользования, лесопользования и др.), сельского хозяйства...» – в научную специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Анализ процесса изменений номенклатуры научных специальностей не является

¹ Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 : приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.04.2021 (дата обращения: 02.10.2024).

предметом настоящего исследования. Обращая на них внимание лишь в связи с тем, что, следуя тенденциям развития общества и науки, эти изменения привели к признанию публично-правового регулирования обеспечения экологической безопасности направлением научных исследований, включенным в паспорт научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, что подтверждает сделанный нами ранее вывод [1, с. 313] о необходимости формирования и развития представлений о праве экологической безопасности. Пока как учебной дисциплины, так как отсутствует соответствующее законодательство и необходимое обоснование самостоятельности объекта и предмета правового регулирования права экологической безопасности, что позволяло бы говорить и формировать представления об отрасли законодательства и отрасли права.

Причины, обуславливающие необходимость разработки представлений о праве экологической безопасности как учебной дисциплины

Необходимость разработки программы и включения в учебные планы предмета «Право экологической безопасности» обусловлено несколькими обстоятельствами, прежде всего, широким пониманием экологического права как отрасли права, регулирующей три группы общественных отношений: природоохранных, природоресурсных и в сфере обеспечения экологической безопасности. Если мы хотим развивать такое понимание экологического права, то должны создавать соответствующую научную базу права экологической безопасности, в том числе начиная с соответствующей учебной дисциплины.

Важнейшим обстоятельством являются и уже существующие объективные факторы: знания, навыки и профессиональные компетенции в области обеспечения экологической безопасности упоминаются более чем в 400 действующих федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования и 300 (по состоянию на сентябрь 2024 г.)² проектах стандартов. Всего более

чем в 600 профессиональных стандартах содержится упоминание об обеспечении экологической безопасности при осуществлении трудовой функции³.

В некоторых образовательных и профессиональных стандартах профессиональные компетенции выпускников предусматривают владение законодательными основами обеспечения экологической безопасности⁴. В большинстве других стандартов содержатся более адекватные требования о знании требований в области экологической безопасности, содержащихся в нормативных документах.

Нужно заметить, что в этом вопросе за последние пятнадцать лет произошли существенные изменения. В 2010 г. я уже анализировал государственные образовательные стандарты на предмет упоминания в них законодательства об экологической безопасности [2, с. 13–14]. Затем это было сделано в 2019 г. [1, с. 312]. Тогда я пришел к выводу, что такое упоминание в 2010 г. встречалось значительно чаще, чем в 2019. Как можно видеть из приведенных данных, сегодня процесс развивается

³ В 2019 г. такое упоминание содержалось в около 300 профессиональных стандартах.

⁴ См., например: Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – специалитет по специальности 21.05.04 Горное дело : приказ Минобрнауки России от 12.08.2020 № 987 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.08.2020 (дата обращения: 22.08.2024) ; Об утверждении профессионального стандарта «Строитель кораблей» : приказ Минтруда России от 31.08.2021 № 597н [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.10.2021 (дата обращения: 22.08.2024) ; Об утверждении профессионального стандарта «Специалист атомно-механической службы судов с ядерными энергетическими установками (кроме плавучих энергоблоков)» : приказ Минтруда России от 27.04.2023 № 420н [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.05.2023 (дата обращения: 22.08.2024) ; Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области учета и контроля ядерных материалов в области атомной энергетики» : приказ Минтруда России от 14.05.2015 № 293н [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.05.2015 (дата обращения: 22.08.2024) ; Об утверждении профессионального стандарта «Специалист административно-хозяйственной деятельности» : приказ Минтруда России от 02.02.2018 № 49н [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 13.04.2018 (дата обращения: 22.08.2024) ; Об утверждении профессионального стандарта «Технолог судостроения» : приказ Минтруда России от 22.04.2021 № 275н [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 24.05.2021 (дата обращения: 22.08.2024) и др.

² В 2019 г. такое упоминание содержалось в 130 действующих федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования и 127 проектах стандартов.

в обратную сторону: количество документов, в которых упоминается экологическая безопасность, растет. Хотя нужно заметить, что и стандарты ранее имели другую форму и содержание. Сейчас в них отражаются только основные требования к структуре программ.

Как реализуются в образовательном процессе эти предписания образовательных стандартов, чему учат в вузах по соответствующим специальностям, какова организационная структура вузов, позволяющая организовать системное и качественное преподавание соответствующих дисциплин? Кафедры экологической безопасности есть во многих вузах: в Институте Земли Санкт-Петербургского университета, Государственном университете управления, Академии ГПС МЧС России, Новосибирском государственном университете экономики и управления, Московском политехническом университете, МИРЭА – Российском технологическом университете, Балтийском институте экологии, политики и права и др.

Понятно, что в зависимости от специальности, профиля подготовки выпускников содержание дисциплин должно быть различным. Это и хорошо и плохо одновременно. При всем уважении к коллегам из технических и гуманитарных вузов, думаю, что основу изучаемых дисциплин по профилю экологической безопасности составляют немногочисленные нормативные правовые акты, регулирующие соответствующие отношения. И в этом смысле именно юридические вузы должны бы создать методологическую основу изучения процессов обеспечения экологической безопасности.

Мы эту задачу не решаем. Анализ учебных программ по курсам экологической безопасности, реализуемых в нескольких вузах (биологический факультет Кемеровского государственного университета, географический факультет Пермского государственного исследовательского университета, Институт экологии и географии Казанского (Приволжского) федерального университета, факультет строительства Новосибирского государственного архитектурно-строительного университета и др.), подтвердил ожидаемое: основное их содержание составляет характеристика форм и методов охраны окружающей среды. За ред-

ким исключением, как, например, в рабочей учебной программе по дисциплине «Экологическая безопасность городской среды», реализуемой в Новосибирском государственном архитектурно-строительном университете, где есть темы «Состояние природно-экологического каркаса крупного города» и «Градостроительное планирование среды обитания с учетом природно-техногенных факторов». Да и в них, в общем-то, в основном рассматриваются особенности охраны окружающей среды города. Встречаются в программах темы, связанные с характеристикой экологической безопасности как части национальной безопасности, хотя и довольно редко. То есть эти программы предусматривают изучение правовых основ охраны окружающей среды. Причем они, к сожалению, чаще всего имеют очень опосредованную связь с той специальностью, которую получают выпускники вуза.

Статьей 73 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁵ установлено, что руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений, при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Она должна осуществляться в соответствии с правилами, разработанными Минприроды России. В частности, проект приказа Минприроды России «Об утверждении Положения о порядке подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности» (2018)⁶ предусматривает, что соответствующие руководители и специалисты должны знать порядок обращения с отходами производства и потребления I–IV класса опасности, выполнения работ и оказания услуг природоохранного назначения, реализации мероприятий производственного экологического контроля.

До настоящего времени этот документ не принят. Продолжают действовать приказы Минприроды России от 18 декабря 2002 г. № 868 «Об организации профессиональ-

5 Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002, № 2, ст. 133.

6 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ной подготовки на право работы с опасными отходами»⁷ и от 15 октября 2021 г. № 755 «Об утверждении типовой дополнительной профессиональной программы (программы повышения квалификации) в области сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов I–IV классов опасности»⁸.

В отсутствие принятых в установленном порядке положений и программ многие организации дополнительного профессионального образования и повышения квалификации осуществляют образовательную деятельность по программам экологической безопасности, анализ которых показал, что основное их содержание составляет изучение правовых основ охраны окружающей среды.

Ясно, что такое положение сложилось в том числе и потому, что в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в определении экологической безопасности в качестве объекта обеспечения безопасности указана природная среда. Это позволяет рассматривать ее как синоним охраны природной среды и относить к формам обеспечения экологической безопасности все меры по охране природной среды.

Примерно в таком же контексте развиваются представления об экологической безопасности и в государствах – членах СНГ. Принятый в 2023 г. Модельный закон «Об экологической безопасности»⁹ установил, что «экологическая безопасность – состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека, общества и государства от внутренних и внешних экологических угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду и поддерживать природно-ресурсную базу устойчивого социально-экономического развития государства на долгосрочную перспективу».

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Офиц. интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.01.2022 (дата обращения: 26.09.2024).

⁹ Модельный закон об экологической безопасности (новая редакция) (принят 14.04.2023 в г. Санкт-Петербурге Постановлением 55-4 на 55-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) [Электронный ресурс] // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 15.07.2024).

Хотя нужно заметить, что по сравнению с российским законодательством и прежней (принятой в 2003 г.) редакцией модельного закона¹⁰ авторы этого определения сделали шаг вперед в процессе отграничения охраны окружающей среды от обеспечения экологической безопасности. В нем объектами охраны признаются жизненно важные интересы человека, общества и государства, упомянуты угрозы экологической безопасности, обоснованно исключены в качестве угроз хозяйственная и иная деятельность как таковая.

МЕСТО ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УЧЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

Не вступая в дискуссию по поводу содержания понятия «экологическая безопасность»¹¹, замечу, что как самостоятельная учебная дисциплина, а впоследствии, возможно, и как отрасль законодательства и права право экологической безопасности может выступать только в том случае, если объектами обеспечения экологической безопасности будут признаваться человек, общество и государство, их интересы [3, с. 426], а сама она рассматриваться как часть (элемент) национальной безопасности. Причем право экологической безопасности остается интегрированным в экологическое право, так как призвано регулировать отношения в сфере обеспечения жизненно важных интересов человека, прежде всего, от угроз, имеющих экологический характер, то есть вызванных негативными изменениями в природной среде.

Такое представление о праве экологической безопасности вполне укладывается в теоретико-методологические представления о структуре экологического права, современных процессах интеграции и дифференциации в правовом регулировании экологических отношений. Эти процессы, как отмечает И.А. Игнатьева [4, с. 57], либо последователь-

¹⁰ Модельный закон об экологической безопасности (новая редакция) (принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-18 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 291–329.

¹¹ Оно всесторонне исследовалось ведущими российскими учеными.

но сменяют друг друга, либо осуществляются одновременно, но применительно к конкретным, нередко довольно узким по содержанию правовым институтам данных отраслей права¹². Обоснованным представляется и суждение И.А. Игнатьевой о том, что обеспечение экологической безопасности не только регулируется экологическим правом. Экологическая безопасность, хотя подчас и опосредованно, достигается также применением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии, защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др. Обеспечить человеку экологическую безопасность – значит создать соответствующее качество природной среды в числе прочих определяющих факторов [4, с. 33]. Соглашаясь с позицией ученого, замечу, что круг законодательства, применением которого достигается экологическая безопасность, следует существенно расширить. Например, указанием на законодательство об обороне, так как защита интересов человека, общества и государства от рисков утраты ресурсного потенциала в результате отторжения территории, лишения государства права на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной юрисдикцией пространств достигается в том числе мерами военного, оборонного характера, а обеспечение безопасности опасных производственных объектов в смысле их технологической, антитеррористической защищенности, устойчивости к средствам поражения, которые могут быть применены в войне или вооруженном конфликте, – нормами законодательства о промышленной, ядерной и иных видах безопасности [5, с. 39].

Возвращаясь к тезису о том, что право экологической безопасности должно явиться основой для подготовки специалистов в области экологической безопасности, замечу, что некоторые юридические вузы и юридические факультеты университетов все же вводят в свои учебные программы дисциплины, в рамках которых изучаются проблемы правового регулирования обеспечения экологической безопасности. Так, в настоящее

время на юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова преподается дисциплина «Экологические риски. Правовое обеспечение экологической безопасности потенциально опасных объектов». В Московском государственном юридическом университете учебным планом предусмотрен спецсеминар «Экологическая безопасность» и дисциплина «Правовое обеспечение экологической безопасности в нефтегазовом комплексе». На юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета изучается дисциплина «Экологическая безопасность и природопользование в Российской Арктике».

Однако эти дисциплины адаптированы под потребности соответствующих магистерских программ. У нас на факультете – под программу «Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости», в МГЮА имени О.Е. Кутафина – «Экологическое и энергетическое право». В связи с этим они не могут рассматриваться даже как некоторый задел для разработки полноценного курса «Право экологической безопасности».

СТРУКТУРА УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРАВО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ». ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Структурно дисциплина «Право экологической безопасности» может состоять из двух частей: общей и особенной, что соответствует общим теоретико-методологическим представлениям о структуре отрасли права и отраслевых юридических дисциплин.

В общую часть курса может включаться рассмотрение и характеристика следующих элементов: понятие права экологической безопасности, его предмета и методов правового регулирования, угроз экологической безопасности и мер, направленных на их предупреждение или ликвидацию последствий действия этих угроз на жизненно важные интересы человека, общества и государства, правовых принципов обеспечения экологической безопасности, места права экологической безопасности в системе российского права, его соотношения с экологическим правом, правовым обеспечением на-

¹² И.А. Игнатьева говорит об отраслях права, регулирующих общественные отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, а также по природопользованию.

циональной безопасности, понятие правовых мер реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, источников права экологической безопасности, системы правовых средств регулирования общественных отношений в сфере обеспечения экологической безопасности, юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение правовых предписаний в сфере обеспечения экологической безопасности.

ПОНЯТИЕ ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, УГРОЗ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОВЫХ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИМ

Характеризуя отдельные институты общей части права экологической безопасности, предлагаем исходить из понимания его как системы норм, регулирующих круг однородных общественных отношений [6, с. 54], возникающих в связи с деятельностью уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности человека, общества и государства от угроз, обусловленных опасными факторами окружающей среды, возникшими в результате хозяйственной и иной деятельности, опасных природных явлений, техногенных аварий и катастроф, посягательства на доступ к природным ресурсам.

В процессе обсуждения проекта Стратегии экологической безопасности еще в 2014 г. мной были обоснованы взгляды на понятие и содержание угроз экологической безопасности, совокупность мер, обеспечивающих экологическую безопасность, системы законодательства, регулирующего обеспечение экологической безопасности [5, с. 39–40]. Эти взгляды также могут быть положены в основу общей части права экологической безопасности.

Угрозами экологической безопасности человека, общества и государства будет являться не деятельность, не природные явления, а состояние природной среды, измененное в результате деятельности, опасного природного явления, аварии, катастрофы, а также уровень обеспеченности природными ресурсами, за которые разворачивается борьба на фоне глобализации экономики. Иными словами, угрозами экологической без-

опасности являются факторы окружающей среды, оказывающие негативное воздействие на человека, общество и государство (их материальные, духовные, культурные и иные ценности).

Действие угроз проявляется:

1) для человека, его жизненно важных интересов:

- в риске изменения природной среды до степени, когда будет невозможно существование человека как биологического вида;

- в возникновении заболеваний, обусловленных воздействием факторов окружающей среды;

- в снижении ресурсного потенциала природной среды, являющейся источником удовлетворения материальных, духовных, культурных и иных потребностей человека;

2) для общества, его материальных, культурных и иных ценностей:

- в риске изменения природной среды до степени, когда будет невозможно существование человека как биологического вида, а значит и общества;

- в возникновении заболеваний, обусловленных воздействием факторов окружающей среды, а значит и невозможности существования гармоничного общества;

- в снижении ресурсного потенциала природной среды, являющейся источником удовлетворения материальных, духовных, культурных и иных потребностей человека и общества;

3) для государства, его материальных, культурных и иных ценностей:

- в риске изменения природной среды до степени, когда будет невозможно существование человека как биологического вида, а значит и государства;

- в возникновении заболеваний, обусловленных воздействием факторов окружающей среды, а значит и невозможности достижения экономической и политической стабильности государства;

- в снижении ресурсного потенциала природной среды, являющейся источником удовлетворения материальных, духовных, культурных и иных потребностей человека, общества и государства;

- в риске утраты ресурсного потенциала в результате отторжения территории, лише-

ния государства права на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной юрисдикцией пространств.

Для противодействия угрозам экологической безопасности необходима выработка соответствующих мер, которые можно объединить в две группы:

- меры, направленные на предотвращение негативных изменений в природной среде, уменьшения пространственных пределов территории государства, лишения государства права на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной юрисдикцией пространств, создающих угрозу экологической безопасности человека, общества и государства;

- меры, с помощью которых человек, общество и государство защищаются от воздействия измененной природной среды (негативные для человека, общества и государства факторы окружающей среды).

К мерам первой группы относятся меры, направленные на охрану окружающей среды, обеспечение рационального использования природных ресурсов, обладания Российской Федерацией соответствующими территориями и ресурсами, безопасности опасных производственных объектов в смысле их технологической, антитеррористической защищенности, устойчивости к средствам поражения, которые могут быть применены в войне или вооруженном конфликте, запрещение военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду и т. д.

К мерам второй группы относятся меры по обеспечению сохранения жизни и здоровья человека с использованием медицинских и санитарных способов; технические, инженерные меры: создание и использование укрытий, защитной одежды, устройств для фильтрации воздуха, обеззараживания воды и др.; организационные меры: отселение людей из экологически неблагоприятных территорий, запреты на ведение в их пределах сельскохозяйственного производства, использование живых ресурсов, представляющих угрозу для жизни и здоровья человека; меры политического, военного характера: возвращение утраченных территорий, права на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной юрисдикцией пространств.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ С ЭКОЛОГИЧЕСКИМ И ИНЫМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА

Правое регулирование обеспечения экологической безопасности осуществляется в части мер, направленных:

- на охрану окружающей среды, обеспечение рационального использования природных ресурсов – нормами экологического законодательства;

- на обеспечение безопасности опасных производственных объектов в смысле их технологической, антитеррористической защищенности, устойчивости к средствам поражения, которые могут быть применены в войне или вооруженном конфликте, – нормами законодательства о промышленной, ядерной и иных видах безопасности;

- на обеспечение обладания Российской Федерацией соответствующими территориями и ресурсами, запрещение военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду – нормами международного законодательства, законодательства об обороне;

- на сохранение жизни и здоровья человека с использованием медицинских и санитарных способов – нормами законодательства о здравоохранении и санитарного законодательства;

- на создание и использование укрытий, защитной одежды, устройств для фильтрации воздуха, обеззараживания воды и т. д. – законодательством о гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- на отселение людей из экологически неблагоприятных районов, установление запретов на ведение в их пределах сельскохозяйственного производства, использование живых ресурсов, представляющих угрозу для жизни и здоровья человека, – нормами экологического законодательства, законодательством о гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- на возвращение утраченных территорий, прав на использование ресурсов морских и иных не находящихся под национальной

юрисдикцией пространств – нормами международного законодательства, законодательства об обороне.

Изложенное позволяет составить представление практически обо всех элементах общей части права экологической безопасности, в том числе об угрозах экологической безопасности и мерах, направленных на их предупреждение, а также на ликвидацию последствий действия этих угроз, месте права экологической безопасности в системе российского права, его соотношении с экологическим правом, правовым обеспечением национальной безопасности, об источниках права экологической безопасности, системе правовых средств регулирования общественных отношений в сфере обеспечения экологической безопасности.

В научно-теоретических исследованиях сформулированы подходы и к характеристике государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях, официальной основой которой является Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г.¹³ Указанная политика, по мнению большинства исследователей, – часть экологической политики и одновременно политики в сфере обеспечения национальной безопасности [7, с. 13; 8, с. 540]. Следует отметить, что имеются и другие представления. Например, Р.Х. Гиззатуллин полагает, что экологическую безопасность можно рассматривать в качестве задачи, которую государство решает посредством таких направлений деятельности, как охрана окружающей среды и обеспечение рационального природопользования, соответственно, отсутствует общественная потребность в обеспечении экологической безопасности [9, с. 80].

Методы правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности обусловлены спецификой указанных отношений, образующих предмет и конституционного права, и экологического права, и права национальной безопасности. О.Л. Дубовик в свое время, размышляя над

механизмом действия права в чрезвычайных ситуациях, писала о специфике такого механизма, обусловленной тем, что любая чрезвычайная ситуация усиливает потребность в четком, жестко определенном поведении, направленном на преодоление и ликвидацию ее отрицательных последствий [10, с. 3]. С учетом того, что многие угрозы экологической безопасности возникают (могут возникнуть) в результате чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, совершенно очевидно преимущественное применение императивных средств в правовом регулировании указанных отношений. То же самое следует и из использования военного права в обеспечении суверенитета России над своей территорией, природными ресурсами и др.

СТРУКТУРА ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Особенная часть права экологической безопасности может формироваться исходя из различных научно-теоретических и нормативно-правовых предпосылок. В качестве основного элемента особенной части может рассматриваться система правовых норм (правовые институты), регулирующих отношения по обеспечению экологической безопасности в процессе осуществления отдельных опасных (создающих угрозы экологической безопасности) видов деятельности.

Так, например, в учебном пособии «Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий», подготовленном учеными кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА имени О.Е. Кутафина, которое, правда, не претендует на статус учебного пособия по праву экологической безопасности, рассматриваются проблемы правового регулирования промышленной безопасности, экологической безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, радиационной, химической, биологической безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [11, с. 167–168].

Элементы особенной части права экологической безопасности также могут быть выделены, по аналогии с отраслевыми юриди-

¹³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

ческими дисциплинами¹⁴, в соответствии с содержанием Стратегии экологической безопасности. Таковыми, на первый взгляд, могут быть признаны приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности (п. 26, 27 Стратегии). Однако они не представляют собой каких-либо иных направлений деятельности, кроме тех, которые предусмотрены законодательством об охране окружающей среды. Сами формулировки этих направлений и механизмов не предусматривают оценки экологических рисков, характеристики правовых мер по их нейтрализации, ликвидации последствий негативного воздействия измененной природной среды на человека, общество и государство.

Еще один подход к содержанию особенной части права экологической безопасности может быть выведен из представлений о том, что в качестве ее элементов рассматривается система правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с реализацией организационно-правовых средств обеспечения экологической безопасности. Так, например, авторы монографии «Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития», формулируя предложения, касающиеся модельной структуры программы обучения и повышения квалификации руководителей предприятия в целях обеспечения экологической безопасности, относят к таким средствам: организацию работ по охране окружающей среды; порядок проведения экологической экспертизы предплановых, предпроектных и проектных материалов; экологические стандарты и нормативы; систему экологической сертификации; экологический аудит; систему экологического менеджмента; метрологическое обеспечение мероприятий по охране окружающей среды; порядок проведения экологического мониторинга; отчетность по охране окружающей среды; экологический контроль и надзор [12, с. 209]. С учетом того, что перечисленные направления деятельности, в соответствии с устоявшимися доктринальными представлениями, относятся к средствам охраны окружающей среды, включение их в

содержание особенной части права экологической безопасности в очередной раз привело бы к смешению охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

На наш взгляд, единственным приемлемым подходом к определению элементов особенной части права экологической безопасности является признание таковыми системы правовых норм (правовых институтов), регулирующих отношения по обеспечению экологической безопасности в процессе осуществления отдельных опасных (создающих угрозы экологической безопасности) видов деятельности. Однако полагаю, что, в отличие от подходов, изложенных в упоминавшемся учебном пособии «Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий», должны быть существенным образом смещены акценты в формулировании проблем особенной части учебной дисциплины. Дело в том, что специфика отношений в области обеспечения экологической безопасности, обусловленная признанием ее частью национальной безопасности, требует и соразмерных специальных мер правового регулирования. Обеспечение национальной безопасности в целом и отдельных направлений безопасности в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О безопасности»¹⁵ достигается в том числе путем прогнозирования, выявления, анализа и оценки угроз безопасности, разработки и применения комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления. Из этого следует, что правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в процессе осуществления отдельных опасных (создающих угрозы экологической безопасности) видов деятельности должно рассматриваться также через призму характеристики угроз безопасности, мер по их выявлению, предупреждению, устранению и нейтрализации последствий их проявления.

В связи с изложенным полагаю возможным рассмотрение в особенной части права экологической безопасности следующих элементов (тем): правовое регулирование обеспечения экологической безопасности опас-

¹⁴ Как, например, в уголовном или гражданском праве и др.

¹⁵ О безопасности : Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2.

ных производственных объектов, в том числе опасных промышленных объектов, объектов топливно-энергетического комплекса, радиационно, химически и биологически опасных объектов, военных и оборонных объектов; правовое регулирование обеспечения экологической безопасности потенциально экологически опасной деятельности, в том числе строительства, перевозок различными видами транспорта, военной и оборонной деятельности, процессов информатизации [13, с. 87–90], ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и антропогенного характера; правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в части сохранения природоресурсного потенциала, суверенитета над территориями и акваториями, суверенных прав над ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Необходимость разработки представлений о праве экологической безопасности как учебной дисциплине обусловлена потребностью развития теории экологического права, в предмет которого включены отношения по обеспечению экологической безопасности, разработки методологических основ подготовки руководителей и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Современный уровень развития теории экологического права, права национальной безопасности, совокупности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере обеспечения экологической безопасности, позволил автору сформировать предложения, касающиеся структуры и содержания такой учебной дисциплины.

Список источников

1. Русин С.Н. Право экологической безопасности как учебная дисциплина. Постановка проблемы // Экологическое право России : сборник материалов научно-практической конференции 2010–2019 гг. : в 4 т. Т. 4. Выпуск седьмой. 2018–2019 гг. : учебное пособие для вузов / под ред. А.К. Голиченкова. – Москва : Грин Принт, 2020. – С. 311–313.
2. Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) / С.Н. Русин // Экологическое право. – 2010. – № 5. – С. 12–18.
3. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов / А.К. Голиченков. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Городец, 2012. – 512 с.
4. Игнатьева И.А. Экологическое право: вопросы теории : монография / И.А. Игнатьева. – Москва : Изд-во Московского университета, 2020. – 272 с.
5. Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? / С.Н. Русин // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 32–40.
6. Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права / Н.Н. Веденин // Журнал российского права. – 2001. – № 12. – С. 53–54.
7. Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации / С.Н. Русин // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 9–15.
8. Экологическое право России : учебник / А.К. Голиченков, Т.В. Петрова, С.Р. Багаутдинова и др. – Москва : Проспект, 2024. – 960 с.
9. Гиззатуллин Р.Х. Экологическая функция государства и обеспечение экологической безопасности / Р.Х. Гиззатуллин // Труды Института государства и права РАН. Актуальные проблемы экологического права. – 2010. – № 2. – С. 70–80.

REFERENCES

1. Rusin S.N. Environmental Safety Law as an Academic Discipline. Statement of the Problem. In Golichenkov A.K. (ed.). Environmental Law of Russia. Moscow, Grin Print Publ., vol. 4, iss. 7, pp. 311–313. (In Russian).
2. Rusin S.N. Conceptual Problems of Environmental Security and State Environmental Policy (Legal Aspect). *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2010, no. 5, pp. 12–18. (In Russian).
3. Golichenkov A.K. Environmental Law of Russia. 2nd ed. Moscow, Gorodec Publ., 2012. 512 p.
4. Ignatyeva I.A. Environmental Law: Theoretical Issues. Moscow University Publ., 2020. 272 p.
5. Rusin S.N. What should be the Strategy of Environmental Security of the Russian Federation? *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 7, pp. 32–40. (In Russian).
6. Vedenin N.N. Environmental Safety as an Institution of Environmental Law. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2001, no. 12, pp. 53–54. (In Russian).
7. Rusin S.N. Ecological Policy and Law. Problems of Formation and Implementation. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2016, no. 3, pp. 9–15. (In Russian).
8. Golichenkov A.K., Petrova T.V., Bagautdinova S.R. et al. Environmental Law of Russia. Moscow, Prospekt Publ., 2024. 960 p.
9. Gizzatullin R.Kh. Environmental Function of the State and Ensuring Environmental Safety. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN. Aktual'nye problemy ekologicheskogo prava = Works of the Institute of State and Law of the RAS. Actual Problems of Environmental Law*, 2010, no. 2, pp. 70–80. (In Russian).
10. Dubovik O.L. Mechanism of Action of Law in Emergency Situations. *Ensuring the Safety of the Population and Territories (Organizational and Legal Issues)*. Institute of State and Law of the RAS Publ., 1994, pp. 3–19. (In Russian).

10. Дубовик О.Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях / О.Л. Дубовик // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы). – Москва : Институт государства и права РАН, 1994. – С. 3–19.

11. Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред.: Ю.Г. Шпаковский, Н.О. Ведышева, О.А. Зиновьева. – Москва : Проспект, 2022. – 168 с.

12. Абанина Е.Н. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография / Е.Н. Абанина, Е.А. Сухова. – Москва : Юстицинформ, 2022. – 222 с.

13. Заславская Н.М. Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы / Н.М. Заславская. – Москва : Статут, 2024. – 360 с.

11. Shpakovsky Yu.G., Vedysheva N.O., Zinovieva O.A. (eds.). Legal Support for Environmental Safety of the Population and Territories. Moscow, Prospekt Publ., 2022. 168 p.

12. Abanina E.N., Sukhova E.A. Legal Support for Environmental Safety of the Russian Federation: Status and Development Prospects. Moscow, Yusticinformat Publ., 2022. 222 p.

13. Zaslavskaya N. M. Digitalization of State Environmental Management: Legal Framework. Moscow, Statut Publ., 2024. 360 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Русин Сергей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rusin Sergey Nikolaevich – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Environmental and Land Law, Law Faculty.

Статья поступила в редакцию 08.10.2024; одобрена после рецензирования 08.11.2024; принята к публикации 11.11.2024.
The article was submitted 08.10.2024; approved after reviewing 08.11.2024; accepted for publication 11.11.2024.