

Проблемы институализации охраны окружающей среды: правовой аспект

Статья посвящена проблеме институализации правовой охраны окружающей среды. На основе доктрины экологического права обоснованы факторы, влияющие на данный процесс: формирование новых природоохранных механизмов вне государственного управления; выведение отдельных правовых институтов за рамки экологического законодательства с утратой их специфики. Сделан вывод, что дальнейшая институализация правовой охраны окружающей среды должна базироваться на специальных принципах природоохранной деятельности.

МАКАРОВА Т.И.,

заведующая кафедрой экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

makti@bsu.by

ЛИЗГАРО В.Е.,

доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

lizgaro@bsu.by

Философская наука рассматривает институализацию как формализацию социальных отношений, переход от неорганизованной деятельности к созданию организационных структур с регламентацией соответствующих отношений, их юридической легализацией [1]. В теории права отсутствие общего подхода к данному явлению и многомерность понятия «правовой институт» обозначаются в качестве одной из причин различия в восприятии институализации как юридически значимого феномена [2; 3]. Наука экологического права в силу комплексности исследуемых ею общественных отношений и законодательства, эти отношения

регулирующего [4], традиционно обращает внимание на особенности устоявшихся и формирование новых институтов и объединяющих их правовых механизмов [5—7], но и в ней целостное восприятие институализации правовой охраны окружающей среды отсутствует.

Современный взгляд на упорядочение эколого-правовой сферы предлагает консолидировать функции управленческой деятельности в единый организационно-правовой механизм охраны окружающей среды, отдельные элементы которого закреплены в праве в качестве эколого-правовых институтов [6], реализуемых в зависимости от поставленных задач как самостоятельные направления осуществления экологической функции государства [8, с. 166—263]. Анализ этих институтов показывает, что они объединяются вокруг базовых элементов механизма правового регулирования, таких как: создание нормы права (принятие нормативного правового акта, технического нормативного правового акта) — действие права (правоприменение) — контроль за соблюдением законодательства — ответственность за нарушение законодательства, что, как представляется, указывает на направления институализации природоохранной деятельности и позволяет определить факторы, оказывающие на нее влияние.

Одним из таких факторов мы видим формирование новых природоохранных инструментов, самостоятельных от государственного управления, либо передачу отдельных управленческих функций в экологической сфере из ведения органов государственного управления организациям либо коммерческим юридическим лицам [9]. Такие, имеющие управленческое содержание, направления природоохранной деятельности, по сути, формируют новое наполнение охраны окружающей среды, поскольку здесь на первый план выходит профессионализм

специалистов-экологов, их способность дать квалифицированную оценку достаточности и обоснованности планируемых или применяемых природоохранных мер, а собственно содержание управленческой деятельности -выдача разрешений, контрольная и надзорная деятельность, применение мер ответственности сохраняются за уполномоченными органами государственного управления [10, с. 248-254]. Такого рода инструментами охраны окружающей среды, осуществляемыми вне государственного управления, в настоящее время являются экологический аудит и экологическая сертификация, экологическое страхование, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), стратегическая экологическая оценка (СЭО). При этом с теоретико-методологической точки зрения требуется определить критерии в отношении видов природоохранной деятельности, которые могут реализоваться вне рамок компетенции государственных органов, но под их контролем либо при их сопровождении.

Исходя из понимания институционализации в праве как юридического оформления сложившихся в обществе отношений, мы полагаем, что их формализация должна проводиться с соблюдением следующего правила: принятие решений, создающих юридические факты (в эколого-правовом регулировании — выдача природоохранных разрешений, лицензий, контроль, применение мер ответственности), относится к компетенции органов государственного управления; оценка достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер, проводимая квалифицированными специалистами, может быть выведена за рамки осуществления ее в качестве государственно-властного полномочия, может осуществляться на бизнес-началах.

Для подтверждения этого теоретического подхода обратимся в качестве примера к передаче согласно Закону Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке

воздействия на окружающую среду» [11] функции проведения государственной экологической экспертизы от Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (Минприроды) и его территориальных органов подчиненной Минприроды организации. Вследствие этого шага изменена парадигма экологического сопровождения хозяйственной деятельности в целом, поскольку принятие иных управленческих решений, таких как открытие финансирования, контроль соблюдения экологического законодательства, применение мер ответственности, напрямую связано с результатом (положительным или отрицательным) государственной экологической экспертизы. Требуемый от органа государственного управления специальной компетенции результат — создание, юридического факта в виде принятого решения, подкрепляемого соответствующим правоустанавливающим документом (заключение государственной экологической экспертизы), на основании которого реализуется планируемая хозяйственная деятельность. Именно по этой причине с момента введения государственной экологической экспертизы (1993 г.) как специфического управленческого инструмента и вплоть до принятия нового закона (2016 г.) проведение государственной экологической экспертизы осуществлялось на кардинально иных принципах. Так, источником финансирования ее проведения выступал республиканский бюджет; запрещалась организация и осуществление на основе договора с заказчиком; наличие положительного заключения являлось основанием для открытия финансирования планируемой хозяйственной деятельности, в отношении которой получено такое заключение. Согласно новому подходу государственная экологическая экспертиза проводится на платной основе в соответствии с заключенными договорами на ее проведение.

Изменение подхода также ставит вопрос о целесообразности двух дополнительных эколого-правовых инструментов, проводимых на предпроектном этапе, — оценки

воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки. Если ранее отчет об ОВОС, разрабатываемый проектной организацией на основе договора с заказчиком, как составная часть проектной документации направлялся в территориальный орган Минприроды для принятия соответствующего управленческого решения, то теперь новым этапом (равно как и в отношении объектов, подлежащих СЭО) будет передача пакета документов еще одному юридическому лицу. Однако налицо различия (в первую очередь для заказчика) в действиях, осуществляемых, с одной стороны, проектной организацией, которая проводит СЭО или ОВОС, с другой, — подчиненной Минприроды организацией, уполномоченной на проведение государственной экологической экспертизы: в первом случае дается оценка (что прямо вытекает из названий самих процедур СЭО и ОВОС), во втором — на основании этой оценки разрешается приступить к осуществлению планируемой деятельности. Содержательно различия в результате состоят в том, что на этапах ОВОС и СЭО определяется степень возможного воздействия на окружающую среду при реализации планируемой деятельности; экологическая экспертиза призвана установить соответствие (несоответствие) планируемых проектных решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Отсюда и принципиальные различия в правовом последствии: ОВОС и СЭО представляют собой квалифицированную оценку достаточности и обоснованности планируемых природоохранных мер, а экологическая экспертиза в силу того, что она может быть положительной или отрицательной, т.е. разрешающей или запрещающей, формирует юридическое основание последующей деятельности. И именно ввиду того, что функция осуществления государственной экологической экспертизы выведена из ведения органа государственного управления, законодатель вынужден формировать новые рычаги воздействия в отношении организации, уполномоченной на осуществление этой функции, на что

указывает полномочие Минприроды по прекращению действия положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Итак, можно констатировать, что передача ряда полномочий по осуществлению управленческих функций из ведения государственных органов иным лицам (организациям, коммерческим юридическим лицам) возможна, однако она должна осуществляться в соответствии с правилами, которые предложены нами выше, делающими такого рода институционализацию природоохранной деятельности оптимальной, как с точки зрения объективно необходимого поддержания состояния окружающей среды, так и с позиции соответствия теоретическим подходам, сложившимся в правовой науке.

Обстоятельством, способствующим институционализации в рассматриваемой сфере, является то, что управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов основывается на определенных принципах, которые можно назвать специальными, что связано с особенностями объектов экологических отношений. К таковым относят: разделение функций природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение приоритетов, гарантирующих право граждан на благоприятную окружающую среду; сочетание государственного регулирования с участием общественности; подконтрольность органов государственного управления; ответственность органов управления и государства за решения, приведшие к отрицательным последствиям в области окружающей среды; научную обоснованность и экспертизу принимаемых решений и др. [12, с. 156]. В литературе отмечается, что государственное экологическое управление должно строиться на основе «разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов» [13, с. 178]. Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды» закрепляет в качестве одного из основных

принципов охраны окружающей среды «недопущение совмещения функций государственного регулирования, управления и контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и функций природопользования» [14, ст. 4]. Вместе с тем на протяжении длительного времени Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь (Минлесхоз) было наделено полномочиями на осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, ведением охотничьего хозяйства и охотой. Следует обратить внимание, что данный орган государственного управления в то же время выполняет задачу обеспечения потребностей отраслей экономики, юридических и физических лиц в древесине, лесоматериалах и другой лесной продукции [15, подп. 3.5 п. 3], имел и имеет в настоящее время в своем подчинении юридические лица, ведущие лесное хозяйство [16, ст. 20]. Данное положение подвергалось справедливой критике [17, с. 176; 18, с. 19; 19, с. 13], так как являлось отступлением от принципов, упомянутых выше. Ситуация изменилась в положительную сторону в 2019 году, когда контроль как компетенция Минлесхоза был исключен из ст. 12 Лесного кодекса Республики Беларусь, а в настоящее время осуществляется в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и с законодательством о контрольной (надзорной) деятельности [16, ст. 106], полномочия на осуществление контроля за охраной, защитой, воспроизводством и использованием лесного фонда в форме проверок переданы Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь. Данные преобразования связаны с общими процессами в системе управления (совершенствование контрольной (надзорной) деятельности в целом отразилось на правовом регулировании контроля в области охраны окружающей среды) [20]. Однако согласно Положению о Мин-лесхозе в его компетенцию входит осуществление контроля в области использования, охраны, защиты и

воспроизводства лесов путем проведения полевых мероприятий, мониторинга, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера и иных форм контроля, предусмотренных законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, за исключением проверок [15, подп. 4.20 п. 4]. Действительно, Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» предусматривает наряду с выборочными или внеплановыми проверками и иные формы государственного контроля, в том числе мероприятия технического характера; профилактические и предупредительные меры (проведение мониторинга, разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства; информирование субъектов о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими органами и др.). Таким образом, подтверждается мысль, что экологический контроль в зависимости от его формы может осуществляться в отношении одного объекта различными органами государственного управления, а полное исключение из Лесного кодекса Республики Беларусь полномочия Минлесхоза по осуществлению контроля в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов не соответствует общим нормам законодательства о контрольной (надзорной) деятельности [21].

В прикладном аспекте институционализацию природоохранной деятельности осложняет изменение подходов к осуществлению некоторых функций экологического управления, что может быть обусловлено процессами инновационного развития экономики, стремлением повысить инвестиционную привлекательность страны, создать благоприятные условия ведения бизнеса, т.е. обстоятельствами, лежащими за пределами экологической сферы и имеющими прямо противоположную охрану окружающей среды направленность. Так, оптимизация порядка выдачи специальных разрешений (лицензий) вызвала сокращение работ и

услуг, которые входят в состав такого вида, подлежащего лицензированию, как «деятельность в области воздействия на окружающую среду». Причем полное исключение использования природных ресурсов (например, заготовки древесины, ведения охотничьего, рыболовного хозяйства и др.) из лицензируемых видов произошло еще в 2011 году. Данная тенденция продолжает сохраняться: в соответствии с приложением к Указу Президента Республики Беларусь от 2 сентября 2019 г. № 326 «О совершенствовании лицензирования» для осуществления деятельности, связанной с осуществлением контроля радиоактивного загрязнения, уже не требуется получения лицензии [22, п. 46]. Под такой деятельностью понимаются радиационное обследование территорий, участков лесного фонда, водных объектов, зданий и сооружений, оборудования, транспорта, определение содержания радионуклидов в лесной, сельскохозяйственной, промышленной и другой продукции, материалах, воде, почве, воздухе и других объектах контроля, а также определение поверхностного загрязнения и мощности дозы гамма-излучения. Ранее лицензии выдавались Минприроды при соблюдении соискателем определенных лицензионных требований (например, наличии необходимых поверенных средств измерений и оборудования, схемы радиационного контроля). Следует отметить, что сам процесс лицензирования далеко не ограничивается только выдачей разрешительных документов, но также включает в себя комплекс реализуемых государством мер, связанных с контролем за соблюдением лицензиатами при осуществлении разрешенной деятельности соответствующих требований и условий. Например, умышленное искажение результатов измерений при осуществлении контроля радиоактивного загрязнения являлось грубым нарушением законодательства о лицензировании - и влекло прекращение действия лицензии. При этом в действующем законодательстве об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов специальные нормы о лицензировании в рассматриваемой сфере отсутствуют

вовсе. Тенденция сокращения или полного исключения специальных норм из экологического законодательства наблюдается и в отношении иных экологоправовых институтов, в частности, сертификации, страхования, налогообложения [23, с.36], что рассматривается нами в качестве фактора, не способствующего институционализации как правового оформления отдельных инструментов и механизмов природоохранной деятельности в законодательстве Республики Беларусь.

Проанализированные изменения, происходящие в законодательстве, демонстрируют отсутствие общего подхода к институционализации охраны окружающей среды, в основе чего лежат разнонаправленные явления, обозначенные нами как факторы, с одной стороны, создающие предпосылки данного процесса, с другой стороны, осложняющие его. Обстоятельством, способствующим регламентации экологических отношений, переходу их в форму правового отношения, является формирование новых природоохранных инструментов, самостоятельных от государственного управления. И наоборот, выведение отдельных, сформировавшихся ранее в качестве самостоятельных, природоохранных институтов за рамки экологического законодательства влечет утрату специфики эколого-правового регулирования либо снижение потенциала самих природоохранных норм, что не способствует процессу регламентации соответствующих общественных отношений.

Основанием для выработки единого взгляда на процессы институционализации природоохранной деятельности, позволяющего структурировать и систематизировать экологическое законодательство, является наличие специальных принципов охраны окружающей среды [14, ст. 4], отражающих особенности эколого-правового регулирования.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Кравченко, И. И. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / научно-ред. совет:

В. С. Стёпин, А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, А. П. Огурцов [и др.]. — М. : Мысль, 2010. — Т. 1. - 744 с.

2. Курочкин, А. В. Концепт «правовая институционализация» и его содержание / А. В. Курочкин // Актуальные проблемы российской права. — 2016. - № 3 (64). — С. 39—47.

3. Ерзнкян, Б. А. Исследование институциональных понятий и характерных особенностей формальных и неформальных институтов / Б. А. Ерзнкян // Вестник Университета (Гос. ун-т управления). — 2012. — № 20. — С. 76—83.

4. Бринчук, М. М. Комплексность как принцип экологического права /М.М. Бринчук // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. Вып. 4 / редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.] ; Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. — Минск : Право и экономика, 2009. - С. 376-392.

5. Балашенко, С. А. Государственное управление в области охраны окружающей среды /С. А. Балашенко. — Минск : БГУ, 2000. — 341 с.

6. Институты экологического права / С. А. Боголюбов [и др.]. — М. : Эксмо, 2010. — 480 с.

7. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т. И. Макаровой. — Минск : БГУ 2016. -191 с.

8. Карпович, Н. А. Экологическая функция государства : в 2 ч. / Н. А. Карпович. — Минск : РИВШ. 2011. - Ч. 2. - 386 с.

9. Макарова, Т. И. Об инновационном подходе к управлению в области охраны окружающей среды / Т. И. Макарова // Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6—7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоцк, гос. ун-т, Регион, учеб.-науч.-практ. юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред) [и др.]. - Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. — Т. 2. — С. 223-226.

10. Макарова, Т. И. Теоретико-методологический анализ инновационных подходов к управлению в области охраны окружающей среды / Т. И. Макарова //

Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф., 11-13 окт. 2019 г. / Марийский гос. ун-т ; отв. ред.: З. Ф. Сафин, З. К. Кондратенко, Е. В. Лунева. - Йошкар-Ола: МарГУ 2019. — С. 248-254.

11. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.

12. Экологическое право: учеб. / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. -Минск: Вышэйшая школа, 2016. — 383 с.

13. Бринчук, М. М. Экологическое право: учеб. - 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004. - 670 с.

14. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 июля 2002 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

15. Положение о Министерстве лесного хозяйства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 16 марта 2004 г., № 298 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

16. Лесной кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 24 дек. 2015 г., № 332-3: принят Палатой представителей 3 дек. 2015 г.: одобр. Советом Респ. 9 дек. 2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. -Минск, 2019.

17. Петров, В. В. Экологическое право России: учеб. для вузов /В. В. Петров. - М.: Изд-во БЕК, 1995. - 557 с.

18. Лаевская, Е. В. Организационно-правовое обеспечение охраны лесов в Республике Беларусь:

автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Е. В. Лаевская. - М., 1994. - 23 с.

19. Шахрай, И. С. Право специального лесопользования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / И. С. Шахрай. — Минск, 2003. - 20 с.

20. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.

21. Лизгаро, В. Е. Современные тенденции развития экологического управления в Республике Беларусь / В. Е. Лизгаро // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф., 11-13 окт. 2019 г. /Марийский гос. ун-т; отв. ред.: З. Ф. Сафин, З. К. Кондратенко, Е. В. Лунева. — Йошкар-Ола: МарГУ, 2019. — С. 219—224.

22. О совершенствовании лицензирования [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 2 сент. 2019 г., № 326 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

23. Макарова, Т. И. О тенденциях в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды / Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (ИГП РАН, Москва 19 июня 2018 г.) / В. В. Устюкова (отв. ред.) [и др.]. - М. : ИГП РАН, 2018. - С. 31-41.

Ключевые слова:
институционализация в праве, охрана окружающей среды, экологическое управление, правовые принципы, правовые институты.

Дата поступления статьи в редакцию
25.10.2019

MAKAROVA T.T., LIZGAROV V.E.

Problems of institutionalization of environmental protection: legal aspect

The article is devoted to the problem of institutionalization of legal environmental protection. On the basis of the environmental law doctrine the factors that influence this process are substantiated: the formation of new environmental mechanisms outside state management; the exclusion of some legal institutions from environmental legislation with the loss of their specificity. It is concluded that the further institutionalization of legal environmental protection should be based on special principles of environmental activity.

Keywords: institutionalization in law, environmental protection, environmental management, legal principles, legal institutes.

Макарова Т. И., Лизгаро В. Е.
Источник: Право. by. – 2019. – № 6.
– С. 72–77.