

Н.А. КАРПОВИЧ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА

Предлагается рассматривать экологическую сферу как единую, целостную реальность и отдельную, самостоятельную сферу жизнедеятельности общества. Обосновывается исторически присущая государству ведущая роль в преобразованиях в системе «природа – общество». Отмечается, что главной задачей экологической функции современного государства является объединение усилий, направленных на выживание человечества как биосоциальной сущности, сохранение биоты как первичной самоценности со всем ее потенциалом. Сформулирован комплекс предложений по ее эффективному решению.

Ecological sphere is offered to be considered as uniform, complete reality and separate, independent sphere of society living. Leading role of the state in transformation in system «nature – a society» is proved. The main aim of ecological function of the modern state is association of the efforts directed on survival of mankind as biosocial essence, preservation of living as primary self-value with all its potential. There is also formulated complex of suggestions on its effective realisation.

В условиях современной организации социума ведущая роль в преобразованиях в системе «природа – общество» принадлежит государству. Глобальный экологический кризис обуславливает направленность деятельности государства в ее новой парадигме уже не только на обеспечение существования человека в если не благоприятной, то хотя бы пригодной для него среде жизни. Главной задачей экологической функции государства становится объединение усилий, направленных на выживание человечества как биосоциальной сущности, сохранение биоты и Природы как первичной самоценности окружающего мира со всем ее потенциалом.

Значительный вклад в разработку теоретических основ функций государства, государственного регулирования в экологической сфере внесли С.А. Балашенко, А.Б. Венгеров, Р.Д. Боголепов, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.Ф. Вишневский, С.Г. Дробязко, В.В. Лазарев, Т.И. Макарова, Г.Н. Манов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Н.В. Сторожев, С.В. Поленина, Н.В. Сильченко, В.Н. Хропанюк и другие ученые-правоведы. Однако имеющаяся научная база лишь отчасти способствует решению ряда теоретических проблем. Актуальной является разработка общей концепции стратегии и тактики реализации экологической функции Белорусского государства.

В эколого-правовой науке и законодательстве существует противоречивое положение: при соответствующих определениях экологии только как науки и как учебной дисциплины одновременно широко применяются термины и исследуются такие соответствующие им явления, как «экологическое право», «экологическое управление», «экологический контроль и надзор», «экологическая экспертиза», «экологическая информация» и др., без выделения их единого родового предмета (в других значениях – объекта) – реально существующей самостоятельной сферы общественных отношений, т. е. фактически презюмируется наличие частного без обоснования общего, что методологически неверно. Полагаем, экологическая сфера, исходя из соответствующего «инвариантного среза» понятия «экология», являющаяся объектом соответствующей функции государства, должна рассматриваться как единая, целостная реальность и отдельная, самостоятельная сфера жизнедеятельности общества. Экологическая сфера как объект эколого-правовых исследований представляет собой совокупность природных, природно-антропогенных условий жизнедеятельности человека, функционирования об-

щества и государства, характеризующая их местопребывание и соответствующие аспекты защищенности их основополагающих интересов, обуславливающая принципиальную возможность и соответствующую специфику жизнедеятельности человека, функционирования общества и государства в условиях соблюдения естественных законов развития биосферы, природы в целом применительно к объектам, доступным человеческому воздействию и недоступным, но потенциально способным оказать влияние на среду обитания человека. Она охватывает аспекты охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, экологической безопасности. Необходимость рассмотрения экологической сферы как самостоятельной сферы жизнедеятельности общества, которая обосновывается впервые в юридической литературе, позволяет более системно на основе учета комплекса факторов влияния на соответствующие отношения проводить теоретические исследования и концентрированно реализовывать необходимые практические мероприятия государства.

Отметим, что в историческом плане развитие белорусской государственности шло наряду с изменениями естественных условий жизни общества, степени вовлеченности природных факторов в общественные процессы и характеризовалось, в частности, соответствующей трансформацией содержания экологически значимой деятельности государственных образований на территории Беларуси, форм и методов ее реализации, что нашло отражение в: 1) поступательном качественном изменении правовых норм, регулирующих соответствующие отношения; 2) соответствующих изменениях в структуре государственного аппарата, функциях его отдельных звеньев, повышении их активности; 3) осознании обществом значимости экологических проблем. При этом на основе ставящихся целей и конкретных задач, объединенных общим предметом, шел поступательный процесс формирования экологической специфики деятельности государства, характеризующийся непрерывностью и преемственностью, вплоть до приобретения ею признаков устойчиво сложившегося основного направления деятельности как экологической функции государства и последующего расширения объема и содержания этой функции. Исследование соответствующих вопросов позволяет выделить следующие этапы развития деятельности государственных органов на территории Беларуси, в процессе которой произошло становление и формирование экологической функции государства: 1) до начала XIII в.; 2) XIV–XVIII вв.; 3) с середины XIX в. до 1918 г.; 4) 1919–1960 гг.; 5) 1961–1992 гг.; 6) с 1992 г. по настоящее время.

Экологическая функция современного государства обладает общими характеристиками, присущими всем его функциям. Она имеет специфическое общесоциальное содержание, непрерывна в своем осуществлении, взаимообусловлена с другими функциями государства, реализуется в различных пространственных пределах – от локальных до общегосударственных масштабов, от межстрановых, трансграничных до глобальных мирового значения. Представляется также обоснованным выделение внешней экологической протофункции (субфункции) Белорусского государства как прототипа формирующей его новой самостоятельной функции, осуществляемой на региональном, трансграничном и глобальном уровнях при взаимодействии национальных государственных органов в этой сфере с иностранными государствами, их объединениями и союзами, международными организациями.

При этом можно констатировать, что основными факторами изменения экологической сферы Беларуси являются поступательный рост производственных отраслей экономики, изменение климата, неконтролируемые геодинамические и космические процессы, динамика численности населения, иные проявления антропогенного давления на окружающую среду, в том числе в значительной степени – трансграничного характера. Реализация экологической функции Белорусского государства предполагает формирование условий для устойчивого социально-экономического развития страны, сохранения ее биологического и ландшафтного разнообразия, экологического равновесия природных систем всех доступных человеческому воздействию уровней, реабилитации экологически нарушенных территорий, содействия поддержанию глобального и регионального экологического равновесия, расширения возможностей использования природного потенциала страны и мира и достижения иных экологически значимых целей.

Эти обстоятельства определяют основания и пределы государственно-правовой интервенции в экологической сфере. К ним наряду со спецификой данной сферы, требующей доминирования в регулировании соответствующих отношений преимущественно административных начал в сочетании с экономическими и иными методами, относятся возрастание чрезмерного антропогенного давления и техногенного воздействия на региональные и глобальные экосистемы; трансформация стратегических целей и задач государства, его экономических, социальных и политических ориентиров; происходящие климатические и другие изменения; внешнеполитические и геополитические процессы, состояние мировых финансовых и иных ресурсных рынков и другие факторы, влияющие на эффективность реализации государством его экологической функции. Наряду с иными значимыми факторами определяющее значение для успешного решения соответствующих задач имеет эффективное осуществление других функций государства, в том числе экономической функции, в решающей мере

обусловливающей интенсивность потребления природных ресурсов и в значительной степени – состояние экологической безопасности.

На основе изложенного считаем возможным рассматривать экологическую функцию Белорусского государства как совокупность основных направлений его деятельности по охране окружающей среды, обеспечению рационального природопользования и экологической безопасности в целях сохранения и приумножения ресурсного потенциала Природы как мирового универсума во всем ее разнообразии при одновременном создании экологически благоприятных условий жизнедеятельности человека и общества.

Совокупный анализ процессов глобализации как фактора, детерминирующего трансформацию функций государства, свидетельствует о необходимости взвешенного подхода к данной проблематике, исключая не просто апологетирование, но и имеющее место чрезмерное гипертрофирование, с одной стороны, преимуществ глобализации и, как следствие, формулирование положений и выводов о снижении роли национальных государств и их функций в решении экологических, экономических и многих других такого рода задач и целесообразности передачи соответствующих функций транснациональным структурам. С другой стороны, в противостоящих данной концепции научных разработках об обеспечении не только безусловного государственного суверенитета национальных государств, но и соответствующего возрастания роли выполняемых ими функций не должна игнорироваться объективность процессов глобализации и вступления в постглобализационный мир как фактора, позволяющего более успешно решать стоящие перед человечеством экологические, равно как и экономические, научно-технические и технологические, проблемы при безусловной нейтрализации проявившихся негативных процессов реальной глобализации, инспирированных эгоистическими устремлениями ее нынешних ведущих акторов, так называемых традиционно лидирующих стран. Изложенная концепция должна лежать в основе практической модели реализации экологической и иных функций национальных государств в постглобализационном мире.

При этом необходимо учитывать, что современный экологический кризис детерминирует кардинальное изменение стратегии национальной государственности, при которой ее экологическая функция приобретает характеристики универсальной функции государства, обусловливающей его социальное назначение в целом.

Следовательно, в основе реализации экологической функции Белорусского государства должна лежать концепция, базирующаяся на положении о возрастании роли национальных государств в решении экологических проблем при сопутствующем расширении их участия в международном сотрудничестве по соответствующим направлениям с учетом тенденций процессов глобализации и регионализации как основного фактора современного мироустройства и одновременном преодолении негативных проявлений этих процессов.

В целом можно сделать имеющий фундаментальное научное значение вывод об объективной необходимости перехода к новой – экологической – цивилизационной формации человечества, базирующейся на парадигме экоцентризма во всех сферах жизнедеятельности общества, их всемерной правовой и иной экологизации в качестве неперемennого условия предотвращения угрозы глобальной экологической катастрофы. При этом реализация концепции ноосферы, обоснованной Вернадским и другими учеными, должна рассматриваться как важный промежуточный этап становления новой в истории человечества экологической цивилизации, формирование которой объективно должны возглавить страны-лидеры мирового экономического развития с постепенным распространением такой стратегии на страны «догоняющего» развития, с тем чтобы последние до достижения ими надлежащего уровня технологической культуры не были преждевременно лишены необходимого природоресурсного обеспечения.

При этом теоретико-правовая модель системы государственных органов, реализующих экологическую функцию Белорусского государства, должна базироваться на следующих положениях: а) об особой роли института президентства в структуре действующей и в рассматриваемой сфере единой государственной власти с выделением ее законодательной, исполнительной и судебной ветвей; б) об усилении парламентского контроля наряду с более широким привлечением к его осуществлению общественности как условия демократизации управления в экологической сфере; в) о разграничении компетенции между Правительством и иными республиканскими органами экологического управления, местными Советами, исполнительными и распорядительными органами в плане обеспечения должного соотношения централизации и децентрализации, отраслевых и территориальных начал в реализации экологической функции государства, недопущения сокращения объемов контрольной и надзорной деятельности государственных органов в экологической сфере.

Определяющее значение имеет правовое обеспечение реализации экологической функции государства с центрированностью преимущественно на совершенствование национального экологического законодательства, его подотраслей, институтов и норм, важнейшим направлением которого выступает его дальнейшая систематизация и кодификация, переход к новым более высоким стандартам,

нормативам и условиям экологически значимой деятельности, ужесточение юридической ответственности за экологические правонарушения, особенно в области экологической безопасности.

В частности, может быть сформулирован комплекс научно обоснованных практических предложений по совершенствованию организационно-правового обеспечения реализации экологической функции Белорусского государства.

Так, задачи правового обеспечения реализации экологической функции государства состоят в повышении эффективности правовой модели регулирования экологических отношений, расширении набора правовых инструментов воздействия на них, модернизации государственного управления в экологической сфере, обеспечении приоритета экологической безопасности при решении задач развития Белорусского государства, закреплении баланса экологических, экономических и иных интересов личности, общества и государства, внедрении действенного механизма защиты экологических прав личности, настоящего и будущих поколений, а также формальном определении процессуальных правил, выработки технологических стандартов и четких критериев экологической эффективности деятельности государственных органов.

Экологическое право должно рассматриваться не только как отрасль права, но и как социальное явление, главной особенностью которого выступает универсальный характер его воздействия. Государственное регулирование всех отношений, связанных с воздействием на окружающую среду, должно основываться на общепринятом принципе соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, обеспечении экологической безопасности.

Императив экологического права может быть обеспечен различными правовыми средствами, например, установлением общей нормы о приоритетности кодексов над законодательными актами и иными актами текущего законодательства, последовательной экологизацией отраслей права, приданием надлежащего статуса эколого-правовым требованиям. Принцип соблюдения требований экологического законодательства может быть закреплён в качестве общей нормы в Конституции Республики Беларусь. При этом соотношение национального правового регулирования отношений в экологической сфере с международно-правовым должно базироваться на позитивах достаточного учета и защиты в международно-правовых актах экологических интересов Республики Беларусь, исключения как прямого, так и косвенного их противоречия интересам Белорусского государства.

Сложившаяся система государственного управления в экологической сфере характеризуется его децентрализацией, рассредоточением среди широкого круга органов общей, отраслевой, межотраслевой и функциональной компетенции. Это обусловлено спецификой объекта управления – экологической сферы жизнедеятельности общества, включающей многие области в качестве ее самостоятельных компонентов. Необходимо не столько частное улучшение комплексных нормативных актов об органах государственного управления, сколько системное обновление правового регулирования их функционирования в направлении более полного охвата предмета регулируемых отношений в целостной системе конкретных составляющих экологической сферы, более четкого разделения компетенции между органами, участвующими в экологическом управлении, особенно в области экологического контроля, дифференциации их многочисленных функций в соответствии с изложенной выше моделью системы данных органов, по разграничению компетенции в экологической сфере между Правительством и республиканскими органами государственного управления, а также между ними и местными исполнительными и распорядительными органами. В связи с этим необходимо внести изменения в законы «О Национальном собрании Республики Беларусь», «О Президенте Республики Беларусь», «О Совете Министров Республики Беларусь», «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «Об охране окружающей среды», «О техническом нормировании и стандартизации», в нормативные правовые акты, определяющие компетенцию и порядок деятельности Минприроды, МЧС, иных уполномоченных государственных органов и др. При этом нормы общего характера, определяющие основы правового статуса республиканских органов государственного управления, целесообразно закрепить в Общем положении о министерствах Республики Беларусь, которое следует принять в качестве единого консолидированного нормативного правового акта.

В организационном плане необходимы: разработка Экологической доктрины Республики Беларусь; совершенствование процедуры принятия экологических законов в направлении более широкого обсуждения их проектов, обеспечения их всесторонних экспертиз; увязка с принимаемыми законами сопровождающих их иных правовых установлений; усиление и диверсификация парламентского контроля в экологической сфере; расширение ресурсного участия корпоративных структур в решении проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при одновременном усилении контроля за их деятельностью в области природопользования со стороны государственных контрольных и надзорных органов и общественных организаций; развитие инновационного процесса в экологической сфере и первоочередные меры по его законодательному обеспечению; проведение идеологической, информационной, культурно-воспитательной работы, направленной на нейтрализацию современ-

ной потребительской парадигмы общества при одновременном широком внедрении новейших технологий как важнейшего условия значительного сокращения потребляемых природных ресурсов, бережного отношения к Природе в целом как универсальному единственному месту обитания человечества; определение перспективных направлений развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Таким образом, экологическая сфера правомерно должна рассматриваться как единая, целостная реальность и отдельная, самостоятельная сфера жизнедеятельности общества. Государству исторически присуща ведущая роль в преобразованиях в системе «природа – общество» на национальном, трансграничном, региональном и глобальном уровнях. Главной задачей экологической функции современного государства является консолидация усилий, направленных на выживание человечества как биосоциальной сущности, сохранение биоты как первичной самоценности окружающего мира. Предлагаемый комплекс мероприятий обеспечит организационные и правовые условия для модернизационных процессов в экологической сфере, совершенствование форм и методов воздействия государства на экологические отношения, учет специфики государственного экологического управления в условиях разделения властей.

Поступила в редакцию 25.05.11.

Наталья Александровна Карпович – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и аграрного права.