

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ

Под научной редакцией
Т. И. Макаровой

МИНСК
БГУ
2016

УДК 349.6
ББК 67.407
П68

Авторы:

- Т. И. Макарова** (предисловие; гл. 1, разд. 1.1–1.4, подразд. 1.4.1, 1.4.2, 1.4.4; гл. 4; заключение);
С. А. Балашенко (предисловие; гл. 1, подразд. 1.4.3; гл. 3, разд. 3.3; заключение);
В. Е. Лизгаро (гл. 2; заключение);
О. В. Мороз (гл. 3, разд. 3.1, 3.2; заключение)

*Печатается по решению
Редакционно-издательского совета
Белорусского государственного университета*

Рецензенты:

кафедра гражданского и хозяйственного права
Института управленческих кадров Академии управления
при Президенте Республики Беларусь
(заведующий кафедрой кандидат юридических наук,
доцент *С. В. Апанасевич*);
доктор юридических наук, профессор *А. Г. Тиковенко*

Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения
П68 экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.] ; под науч. ред.
Т. И. Макаровой. – Минск : БГУ, 2016. – 191 с.
ISBN 978-985-566-343-1.

На основе научного анализа нормативного правового материала рассматриваются проблемы формирования и функционирования правовых механизмов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

УДК 349.6
ББК 67.407

ISBN 978-985-566-343-1

© БГУ, 2016

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современное правовое обеспечение охраны окружающей среды в белорусском законодательстве — результат политико-правовой деятельности в период суверенного существования Республики Беларусь, т. е. в последнее десятилетие XX в. — первое десятилетие XXI в. Это время ознаменовано политическими, экономическими, правовыми процессами, не свойственными предшествовавшей советской эпохе.

Согласно современным научным представлениям окружающая среда — это сложная природно-социальная система, образующаяся в процессе взаимодействия общества с природой (природной средой) и испытывающая на себе нагрузку хозяйственной деятельности. Одновременно она и среда обитания человека, влияющая на его физическое состояние и на процессы, происходящие в его организме. Эта система порождает общественные отношения, которые принято определять как экологические. Для исследования правового механизма охраны окружающей среды важно видеть двойственность экологических отношений, проявляющуюся в делении их на отношения по использованию природных ресурсов в целях обеспечения жизнедеятельности общества (природоресурсные отношения) и отношения, обусловленные необходимостью охраны окружающей среды от последствий хозяйственной деятельности (природоохранные отношения). Названные общественные отношения составляют предмет экологического права как самостоятельной отрасли права. Сущность эколого-правового регулирования заключается в обеспечении юридическими средствами соотношения (баланса) между экономической (природоресурсной) и экологической (природоохранной) составляющими данных отношений. Такого рода баланс в практической деятельности достигается путем применения комплекса мер по охране окружающей среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности общества. Природоохранные меры, в свою очередь, обосновываются и вырабатываются экологией как естественной наукой о взаимодействиях живых организмов и их сообществ со средой обитания, а также экологическим менеджментом — экономико-управленческой дисциплиной. Сформированные таким образом меры охраны окружающей среды получают впоследствии закрепление в экологическом праве в виде отдельных правовых институтов либо подинститутов, которые объединяются в правовые механизмы охра-

ны окружающей среды различной направленности — организационно-правовой, экономической, идеологической.

Предпринятая в данном издании разработка теоретико-методологических основ эколого-правового механизма базируется на фундаментальных положениях науки экологического права, в том числе таких как признание в качестве предмета экологического права общественных отношений, возникающих в области окружающей среды; определение экологического права как комплексной отрасли права и законодательства; наделение участников экологических правоотношений соответствующими правами и обязанностями и др.

Монография является результатом научной работы, проводимой в течение пяти лет (2011–2015) в рамках задания «Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» подпрограммы «Теоретико-методологические основы совершенствования национальной правовой системы и управления в контексте социально-экономического развития Республики Беларусь» (Право и управление) Государственной программы научных исследований на 2011–2015 гг. «Гуманитарные науки как фактор развития белорусского общества и государственной идеологии» (номер государственной регистрации № 20110456).

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 31 декабря 2015 г.

Авторы выражают признательность сотрудникам кафедры гражданского и хозяйственного права Института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь во главе с кандидатом юридических наук, доцентом С. В. Апанасевичем и доктору юридических наук, профессору А. Г. Тиковенко за полезные предложения при подготовке издания.

В связи с лингвистическим контролем правовых актов (оценка соответствия текста и обязательных реквизитов правового акта требованиям нормотворческой техники в части соблюдения правил современного русского (белорусского) литературного языка с учетом стилистических особенностей языка правовых актов, иных языковых и технико-юридических требований, установленных законодательством) написание наименований высших государственных органов Республики Беларусь, организаций, должностей, званий, которые применяются в учебном издании, содержащем большое количество ссылок, отсылок, толкований нормативных правовых актов, соответствует рекомендациям Национального центра правовой информации Республики Беларусь:

Лингвистический контроль качества подготовки правовых актов [Электронный ресурс]: метод. материалы / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь; сост.: Н. В. Судиловская, А. М. Браусов. Электрон. дан. Минск: НЦПИ, 2016. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM): 12 см. (Научно-практическая деятельность Национального центра правовой информации Республики Беларусь).

1.1. ПОНЯТИЕ МЕХАНИЗМА ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Механизм правового регулирования – важнейшая теоретико-правовая категория, трактуется как система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения [214; 258]. Понимание того, что действие права осуществляется посредством механизма правового регулирования, «включающегося» (или включаемого) всякий раз, когда возникает общественная потребность в социальной регуляции, с позиций отраслевых юридических наук приобретает особый практический смысл, указывающий на содержание, которое вкладывается в данное понятие отдельными отраслями юридической науки.

В теории экологического права также сложилось обобщенное понятие механизма, позволяющее систематизировать характер и способы воздействия права на общественные экологические отношения. При этом используются термины, демонстрирующие различия в содержании, которое ученые придают этому понятию: «механизм экологического права» (В. В. Петров) [220], «эколого-правовой механизм» (М. М. Бринчук) [19], «правовой механизм охраны окружающей среды» (В. Е. Лизгаро, Т. И. Макарова) [287] и т. д. Разнородность регулируемых правом общественных экологических отношений и вытекающая из нее комплексность экологического права явились предпосылкой научного обоснования и формирования различных эколого-правовых институтов как основных содержательных элементов правового механизма охраны окружающей среды. При этом для достижения природоохранной цели значение имеет не только наличие закрепленных в законодательстве средств как инструментов, при помощи которых осуществляется воздействие

на общественные отношения, но и функций, которые эти инструменты выполняют и которые делают такое воздействие оптимально результативным. В юридической литературе выделяют объединенные одной природоохранной целью механизмы с различным организационным, экономическим, а также идеологическим содержанием. В законодательстве ряда государств, таких как Украина, Россия, Казахстан, Беларусь, экономический механизм охраны окружающей среды установлен на уровне закона. Так, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве элементов экономического механизма охраны окружающей среды называет: разработку государственных прогнозов и программ социально-экономического развития; финансирование природоохранных мероприятий; создание фондов охраны природы; установление платежей за природопользование; экономическую оценку природных объектов и воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду; экономическое стимулирование в области охраны окружающей среды; возмещение вреда, причиненного окружающей среде; экологическое страхование.

Особенность механизма эколого-правового регулирования состоит, на наш взгляд, в том, что формирование средств охраны окружающей среды (и как следствие соответствующих им эколого-правовых институтов) зачастую имеет внешне обусловленный характер и связано с открытием или научным обоснованием на уровне естественных наук (экологии, биологии, химии, физики) новых закономерностей, влекущих дополнительные воздействия на окружающую среду и требующих создания новых инструментов ее охраны. Отсюда элементы механизма охраны окружающей среды дают название соответствующим эколого-правовым институтам, например «экологическая экспертиза», «экологический аудит», «экологическая сертификация» и др.

Направленность сложившихся в праве механизмов охраны окружающей среды позволяет говорить о наличии имеющих самостоятельное содержание и взаимодействующих между собой систем эколого-правовых институтов, таких как организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды и экономический механизм охраны окружающей среды, а также о формировании имеющего идеологическое содержание механизма, объединяющего правовые нормы и институты, регулирующие экологическое образование, воспитание и просвещение; доступ к экологической информации, участие общественности в принятии экологически значимых решений.

Феномен эколого-правового механизма может быть рассмотрен и с иной точки зрения, в основе которой лежит функция, выполняемая тем или иным инструментом охраны окружающей среды. Так, С. А. Ба-

лашенко анализирует основополагающие меры охраны окружающей среды как функции управления [6], что, безусловно, заслуживает внимания. Н. А. Карпович объединяет отдельные направления деятельности органов государственного управления интегрированным понятием «экологическая функция государства» [72].

С другой стороны, анализ институтов, входящих в эколого-правовой механизм, показывает, что они объединяются вокруг базовых элементов механизма правового регулирования, таких как *создание нормы права* (принятие нормативного правового акта) — *действие права* (правоприменение) — *контроль за соблюдением законодательства* — *ответственность за нарушение законодательства*, и содержат в себе специфику, присущую экологическим отношениям. Так, формирование нормативной правовой основы охраны окружающей среды осуществляется не только посредством принятия нормативных правовых актов, содержащих нормы экологического права, но также при помощи разработки технических нормативов, устанавливающих экологические требования, предъявляемые к технологическим процессам и соответствующим методам контроля. Основная задача экологического права — охрана окружающей среды и обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду — реализуется в *правоприменительной практике* органов государственного управления, юридических лиц и граждан при помощи самых разнообразных инструментов охраны окружающей среды, таких, например, как учет в области охраны окружающей среды посредством ведения государственных кадастров природных ресурсов и экологического паспорта предприятия; экологическая сертификация, страхование, мониторинг. Функцию контроля выполняют такие эколого-правовые инструменты, как ОВОС, СЭО, экологическая экспертиза, экологический аудит. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, в том числе вследствие правомерной деятельности, демонстрирует ответственность как государственно-властное принуждение и способ поддержания норм права.

Представляется также правомерным исследование правового механизма охраны окружающей среды посредством изучения отдельных институтов экологического права [58]. При этом следует учитывать, что формированию того или иного правового института в экологической сфере предшествует, как правило, объективно обусловленная потребность в определенном виде природоохранной деятельности. Таким образом, институты экологического права воспроизводят в своих названиях отдельные природоохранные мероприятия, такие, например, как мониторинг, сертификация, аудит, страхование и иные с приложением определения «экологический». Отдельные природоохранные меры, изначаль-

но несущие сугубо естественнонаучную основу, будучи закрепленными на уровне Закона «Об охране окружающей среды», далее устанавливаются законодательным актом или иным актом законодательства, тем самым формируя тот или иной институт экологического права. Обращает на себя внимание факт, что в экологическом праве отсутствуют критерии, на основании которых определяется значимость для охраны окружающей среды отдельных природоохранных мер, изначально закрепленных в Законе «Об охране окружающей среды», путем установления вида нормативного правового акта, в котором эти меры получают дальнейшее развитие и оформление. Так, если система особо охраняемых природных территорий установлена на уровне закона [193], то Национальная система мониторинга окружающей среды определена постановлением правительства [165]. Представляется, что в условиях формирования системы эколого-правового регулирования признание того или иного механизма охраны окружающей среды первоначально пусть только на уровне нормы уголовного закона уже достаточно для последующего развития правового института. По такому сценарию в белорусском законодательстве получили нормативное правовое закрепление институты мониторинга окружающей среды [197; 162; 166; 181; 201; 205–211], платного природопользования [197; 164; 182], фондов охраны природы [197; 173; 186], экологической экспертизы [197; 152; 62], учета природных ресурсов и ведения природных кадастров [197; 155; 174], экологического контроля [197; 166]. В редакции этого Закона от 17 июля 2002 г. урегулированы новые для белорусского законодательства механизмы — экологического страхования, экологического аудита, экологической сертификации [197].

Исследование эколого-правового механизма, кроме прочего, позволило выявить определенные политические и юридические факторы в рамках исторически обусловленных периодов, повлиявшие (и влияющие в настоящее время) на развитие правового регулирования экологических отношений.

Первый фактор — впервые вопрос формирования правового механизма охраны окружающей среды, а именно его экономических элементов, был поставлен в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» [159]. В указанном нормативном правовом акте говорилось, в частности, о необходимости «перехода от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью». Таким образом, были выделены два основных направления формирования механизмов охраны окружающей среды — организационный и экономический.

Второй фактор — закрепление права человека на благоприятную окружающую среду на международном уровне в 70-е гг. XX в. Научные дискуссии о сущности и характере этого права, способах его защиты и обеспечения в рамках международного права и национального законодательства продолжаются и сегодня [16; 23; 37; 75; 96; 132; 275; 118; 119], но ряд позиций, на наш взгляд, уже неоспорим. Так, право на благоприятную окружающую среду: а) признано в качестве права неотъемлемого [44, принцип 1; 197, ст. 12, 14]; б) гарантируется на конституционном уровне [90, ст. 46]; в) в законодательстве Республики Беларусь закреплено как личное неимущественное, не связанное с имущественным право [197, ст. 14]. Базовые права личности в области охраны окружающей среды на международном уровне установлены в Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее — Орхусская конвенция) [85]. При этом формирование механизма обеспечения и защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду еще не завершено.

Третий фактор — признание в начале 90-х гг. XX в. в законодательстве Республики Беларусь (и других государств, образовавшихся на постсоветском пространстве) компонентов природной среды объектами гражданских правоотношений. Возвращение природных ресурсов в гражданский оборот придает им их исконную вещно-правовую природу, а права пользования такими ресурсами приобретают гражданско-правовую форму, что принципиально изменяет правовой режим использования природных ресурсов.

Четвертый фактор — произошедшие в 90-е гг. XX в. (в Беларуси — благодаря принятию Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды») кардинальные изменения в понимании сущности правового режима компонентов природной среды, а именно признание двойственного — экологического и экономического — характера объектов природы. Это сообщает традиционным для гражданского права формам (право частной собственности, аренда, сервитут) в случае использования их для определения прав на природные ресурсы новое экологически обусловленное содержание.

В основе исследования правовых механизмов охраны окружающей среды лежит также понимание того, что удовлетворение материальных потребностей общества за счет ресурсов природы (природопользование) — это исторически первая форма взаимодействия человека с природой. Этот процесс влечет негативные изменения самой природной среды (истощаются почвы и полезные ископаемые, изменяется качество

воды, видоизменяется биота – биологическая часть природы и т. д.). Использование природных ресурсов, таким образом, влечет применение мер по восстановлению природных ресурсов (в случаях, когда это возможно), а также охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности общества. Охрана окружающей среды – вторая группа отношений и вторая форма взаимодействия общества с окружающей средой. И если использование человеком природных ресурсов осуществляется на протяжении всего периода существования человеческой цивилизации, то осознание на общественном уровне необходимости охраны окружающей среды пришло только после определенного количественного и качественного изменения природы под воздействием хозяйственной деятельности человека [93; 121].

С позиций экономической науки окружающая среда в целом как среда обитания человека является *общественным потребительским (публичным) благом*. Как публичное благо она удовлетворяет те потребности человека, которые обеспечивают его физическое существование. Для характеристики этой функции используется категория «качество окружающей среды». Окружающая среда как общественное благо обладает признаками *неделимости и возможности использования его лишь совместно* с другими индивидами. Доступ к пользованию таким общественным благом свободен, т. е. отсутствуют механизмы его исключения из пользования одних индивидов путем присвоения другими индивидами.

При этом в составе окружающей среды имеются природные ресурсы (земля, полезные ископаемые, водные объекты, объекты растительного и животного мира), которые в отдельности обладают иными экономически значимыми признаками: они используются при осуществлении хозяйственной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Природные ресурсы в экономике рассматриваются как *частное благо, потребляемое индивидуально*, что исключает возможность безвозмездного его использования. С экономической точки зрения экологические проблемы состоят в распределении благ окружающей среды между альтернативными (конкурирующими) формами ее потребления. Причиной конкурентности может быть ситуация взаимoisключения экономических функций окружающей среды, когда выполнение окружающей средой одной из ее функций ограничивает или даже препятствует выполнению остальных (например, сбросы загрязняющих веществ в воду влекут невозможность использования водоема для рыбохозяйственных и рекреационных целей) [22].

В современных условиях общество, воздействуя на природу, являющуюся средой обитания человека как биологического вида, создало и посто-

янно воссоздает окружающую среду путем введения в природную среду так называемых антропогенных объектов – таких объектов, которые созданы человеком для обеспечения его социальных потребностей (здания, сооружения, мосты, дороги и пр.) и не обладают свойствами природных объектов. Законодательство об охране окружающей среды формулирует требования, обращенные к антропогенным объектам как источникам вредного воздействия на природную среду и здоровье человека. Для определения места отношений, возникающих по поводу природной среды, в круге всех социальных связей, регулируемых современным правом, и дифференциации их от иных общественных отношений в теории экологического права опираются на свойства, которые присущи только объектам природы: их естественное происхождение, нахождение в цепи естественных связей самой природы.

Общественные отношения, отвечающие названным признакам, подлежат правовому упорядочению в рамках экологического права как отрасли права в правовой системе Республики Беларусь. Место этой отрасли обусловлено ее предметом – кругом регулируемых общественных отношений, особенностями присущего ей метода правового регулирования, а также принципами, на которых она основывается.

Специфичный взгляд на экологическое право как отрасль права, отрасль законодательства и правовую науку заложен уже в самом названии «экологическое право», которое утвердилось в результате научной дискуссии, организованной в 1987 г. журналом «Вестник Московского университета» [220]. Для определения этой отрасли права, ее дифференциации от иных отраслей было использовано название естественнонаучной дисциплины – экологии, представляющей собой раздел биологии, в рамках которого изучается взаимодействие живых организмов со своей средой обитания [106], в отличие от традиционного подхода определять отрасль по предмету ее правового регулирования. Поскольку предмет права составляют общественные отношения, встает вопрос о содержании определения «экологический» применительно к общественным отношениям, входящим в предмет экологического права, об объективных критериях включения того или иного отношения в предмет исследуемой отрасли.

При ответе на вопрос о предмете экологического права мы обращаемся к сложившемуся в праве и поддерживаемому подавляющим большинством специалистов мнению: *предмет экологического права составляют общественные отношения, возникающие по поводу окружающей среды.*

Так, В. В. Петров обосновывает экологическое право как «совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы» [220]. М. М. Бринчук считает, что «предмет

современного российского экологического права образуют отношения: собственности на природные объекты и ресурсы; по природопользованию; по охране окружающей среды от разных форм деградации; по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц» [19]. Ю. С. Шемшученко включает в предмет украинского экологического права «специфичные отношения в области взаимодействия общества с окружающей природной средой». Он подчеркивает, что названные отношения являются «органичными и стойкими, что обуславливает стабильность отрасли экологического права» [274]. В белорусской науке экологического права в качестве основной классификации экологических общественных отношений как предмета права признается их деление на отношения по использованию природных ресурсов, их восстановлению и охране, а также отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в процессе осуществления экономической деятельности [284].

Сформировавшиеся в науке подходы со всей очевидностью позволяют утверждать, что определение «экологический» означает «относящийся к окружающей среде», что соответствует и английскому определению отрасли «Environmental law» — право окружающей среды. На международном уровне соответствующая отрасль публичного права называется «международное право окружающей среды» [262].

Мы выяснили, что в предмет экологического права входят общественные отношения по поводу окружающей среды. Окружающая среда для человека как биологического вида — его среда обитания. Роль такой среды как физиологического фактора была обозначена еще физиологом И. М. Сеченовым: «Организм без внешней среды, поддерживающей его существование, невозможен, поэтому в научное определение организма должна входить среда, влияющая на него» [253].

Таким образом, система «общество — окружающая среда» состоит из двух взаимодействующих и взаимовлияющих подсистем:

- 1) использование природных ресурсов и других полезных свойств природы для удовлетворения материальных и иных потребностей общества, в том числе использование природной среды в качестве «резервара» для выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, места размещения отходов производства и потребления;

- 2) охрана окружающей среды от вредного воздействия на нее в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности и обеспечение экологической безопасности в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Названные подсистемы во взаимодействии порождают общественные отношения, которые в правовой науке определяют как экологические. Данные отношения подлежат правовому упорядочению в рамках экологического права как отрасли права в правовой системе Республики Беларусь.

В научном плане «эколого-правовой механизм» как научная категория впервые был обоснован В. В. Петровым. Он определял его через систему экологических правоотношений и эколого-правовых норм, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива. Данная научная идея продолжает оставаться весьма значимой, однако с позиций современности возникает необходимость по-новому оценить концептуальные подходы к рассматриваемому явлению [220].

Таким образом, в настоящее время механизм эколого-правового регулирования представляет собой комплекс различных мер (средств), имеющих организационное, экономическое, идеологическое содержание, которые предусмотрены законодательством и в совокупности направлены на достижение целей охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов [110; 114].

1.2. ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДОКТРИНЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Юридическая наука, впрочем как и всякая иная область научного познания, опирается на выработанные ею догматы, которые существуют как система ценностных ориентиров, признаваемых аксиомами (применительно к области правопведения — презумпциями) до тех пор, пока убедительно не доказано противоположное. Это не означает, что научная материя статична, наоборот, понимание этого обстоятельства позволяет, ставя под сомнение имеющееся знание, выработать на основе изучения постоянно меняющегося мира новый взгляд на ключевые постулаты науки. В особенности это касается общественных наук, к которым относится и юриспруденция. Постигание закономерностей правового регулирования и формирование истинного научного знания о таких закономерностях — задача юридической науки. Совокупность обоснованных ею закономерностей — систему взглядов и концепций о сущности и назначении права — принято определять как доктрину. Следует при этом учитывать, что подобная система представлений есть продукт определенных полити-

ческих и экономических условий, а значит, имеет исторически обусловленный характер. О доктрине как научной первооснове права в большей степени принято говорить в аспекте международного публичного права, причем продемонстрированный выше взгляд на доктрину определяют как «широкий». В узком смысле доктрина очерчивается научными трудами юристов-международников, которые признаются дополнительным источником формирования юридически значимого мнения. Так, в соответствии с п. d ч. 1 ст. 38 Статута Международного суда ООН «доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций» признаются «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм» [257].

В национальном праве исследования ученых-юристов направлены на толкование существующих норм права, а также на разработку проектов нормативных правовых актов и их совершенствование. При этом специалисты обращают внимание на снижение значения доктрины в ее узком значении даже для международного права и сохранение влияния на формирование правового знания [48, с. 393–394]. Именно такая роль доктрины соответствует ее содержанию как системы взглядов и концепций на сущность и предназначение права.

Теоретические различия международной и национальной правовых доктрин состоят в первоисточнике их формирования. В случае международного права в основу научных правовых идей заложена совокупная воля государств, иных субъектов международных отношений, базирующаяся на общих принципах международного права [264, ст. 3]. В национальном праве на первое место выступает воля государства, диктующая и устанавливающая такого рода принципиальные положения, которые, как правило, закрепляются в Конституции и принятых в ее развитие программных документах.

Прикладное значение правопведения, или, как определяет это направление С. С. Алексеев, «аналитическая юриспруденция» [3, с. 158], никоим образом не умаляет доктринальной основы юридической науки. Она, выработанная на уровне теории науки, не просто первична, ей нет альтернативы.

Экологическое право как одна из отраслей юридической науки также призвано формировать теоретические основы оптимального правового регулирования отношений, составляющих предмет права окружающей среды как отрасли права и законодательства. Научные исследования, проводимые юристами, специализирующимися в правовой охране окружающей среды, также приобретают особенное значение, поскольку позволяют: а) выявить новые формирующиеся угрозы окружающей среде;

б) определить исходя из их содержания дальнейшие направления природоохранной деятельности; в) обосновать новые механизмы охраны окружающей среды; г) придать этим механизмам характер правовых институтов. Но то обстоятельство, что речь идет о достаточно молодой формирующейся отрасли правовой науки, обслуживающей *комплексную отрасль* права и законодательства, каковой, по общему признанию, экологическое право является, требует не просто изложения научного знания, а такого его оформления, которое придаст научной доктрине официальный характер. По нашему глубокому убеждению, постулаты науки экологического права, познанные ее закономерности, без которых она теряет свою специфику и качества особой и самостоятельной области правовых знаний, должны быть изложены в доктрине экологического права (эколога-правовой доктрине) как программном документе определенной юридической силы.

В Республике Беларусь на официальном уровне положения эколого-правовой доктрины формируются с начала 90-х гг. XX в. как в Конституции Республики Беларусь, так и в ряде программных документов, таких как Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, принятая постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. № 3851-ХІІ [91], Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. [143], Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 [202].

Конституционные положения касаются в первую очередь закрепления права человека на благоприятную окружающую среду, возмещения вреда, причиненного нарушением названного права, а также контрольной функции государства за рациональным использованием природных ресурсов в целях охраны и восстановления окружающей среды (ст. 46), права на экологическую информацию (ст. 34). Безусловно, принципиальным положением белорусской Конституции следует признать также установление права исключительной государственной собственности на недра, воды и леса и права государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения (ст. 13) [90].

При характеристике названных выше программных документов обращаем внимание на то обстоятельство, что Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, выполнив свое основное предназначение – определить направления и принципы экологической политики государства, утратила силу с принятием Закона Республики Беларусь от 29 декабря 2012 г. № 14-3 [91].

Сильной стороной данного программного документа следует признать установление в качестве основных направлений политики государства по охране окружающей среды осуществление права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом, а в качестве ведущих принципов экологической политики — признание права государственной собственности на все виды природных ресурсов (за исключением некоторых категорий земель) еще до внесения дополнений в Конституцию Республики Беларусь на Республиканском референдуме 24 ноября 1996 г.; создание системы государственного экологического контроля; участие общественности в принятии экологически значимых решений; участие государства в решении глобальных экологических проблем и др.

Грамотную форму программного документа в области охраны окружающей среды, на наш взгляд, являл собой Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006–2010 гг., утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 302 [204]. Автору в составе научного коллектива довелось принимать участие в разработке названного документа в части определения направлений совершенствования экологического законодательства. По истечении срока действия Национального плана в 2006 г. новый программный документ подобного уровня принят не был.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. как программный документ закрепляет основы устойчивого развития, которые реализуются в совокупности природоохранных, социальных и экономических задач. В юридической литературе делается акцент на том обстоятельстве, что в действующем законодательстве, а именно Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-3 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», юридическая сила, а также место в системе государственного прогнозирования для Национальной стратегии как программного документа не определены [239].

Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, рассматривает экологическую безопасность в контексте иных направлений обеспечения национальной безопасности, таких как политическая, экономическая, социальная, демографическая, информационная, военная безопасность.

Другими словами, в настоящее время в законодательстве Республики Беларусь отдельный программный документ доктринального уровня, закрепляющий основы охраны окружающей среды, отсутствует.

Для сравнения, в Российской Федерации принята Экологическая доктрина, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р [280]. В Украине действует Закон Украины от 21 декабря 2010 г. «Об Основных направлениях (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года» [241]. Приведенные выше программные документы, как российские, украинские, так и белорусские, имеют выраженный акцент на экологической составляющей, что вполне закономерно в силу поставленных ими задач. При этом за рамками их содержания остаются сугубо юридические подходы, на основе которых, по нашему глубокому убеждению, должна базироваться правовая регламентация экологических отношений. Такого рода основания выработаны теорией экологического права, но они остаются вне формального закрепления на уровне соответствующего программного документа, несмотря на то, что без их оформления правовое регулирование в сфере охраны окружающей среды, по выражению С. А. Боголюбова, обречено «то забегать вперед, то отставать и пробуксовывать» [9]. Попытка закрепить теоретико-правовые особенности регулирования экологических отношений была предпринята на уровне Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006–2010 гг., утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 302 [204]. Разработчиком соответствующего раздела по правовым вопросам охраны окружающей среды выступала автор, но общие требования, установленные для данного документа, не позволили в полной мере использовать его возможности для закрепления теоретических вопросов доктрины экологического права. Раздел в итоге свелся к определению перечня нормативных правовых актов, необходимых для имплементации международных природоохранных соглашений, стороной которых является Республика Беларусь. Подобным образом оформлен и соответствующий подраздел Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 [157].

С точки зрения содержания доктрины экологического права программный документ, подлежащий, по нашему мнению, утверждению Указом Президента Республики Беларусь, должен включать определение:

- *предмета экологического права* — общественных отношений: а) по использованию и охране компонентов природной среды; б) охране окружающей среды; в) обеспечению экологической безопасности;

- *сферы эколого-правового регулирования* — окружающей среды как природно-социальной системы, объединяющей: а) имеющие естественное происхождение компоненты природной среды и природные объекты; б) природно-антропогенные и антропогенные объекты, таким происхождением не обладающие, при соответствии их основополагающему признаку — *нахождение объекта в цепи экологических (естественных) связей окружающей среды*. Антропогенные объекты, включенные в состав окружающей среды, рассматриваются как элементы, воздействующие на окружающую среду и изменяющие ее состояние. К ним, как к источникам вредного воздействия на природную среду, обращены экологические требования, установленные экологическим законодательством;

- *метода эколого-правового регулирования*, заключающегося в сочетании императивного и диспозитивного регулирования;

- *комплексности экологического права* как отрасли законодательства, проистекающей из двойственности метода эколого-правового регулирования;

- *принципов экологического права* — основных начал, определяющих сущность и правовую природу юридического обеспечения экологических отношений;

- *ведущего критерия* эффективности функционирования механизма охраны окружающей среды — *обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду* [114; 115].

1.3. НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Вопросы методологии являются первостепенными для любой отрасли науки, и юридической в том числе, поскольку позволяют не только определить метод истинного познания, но также выявить инструментарий, т. е. совокупность принципов и приемов, лежащих в основе получения такого знания. В юриспруденции внимания проблемам методологии уделяется в большей степени на уровне теории права, а при исследовании на научном уровне отдельных отраслей права принято ограничиваться лишь анализом используемого ими метода правового регулирования. Понимание и значение методологии в изучении правовых явлений оценивается учеными-юристами в категориях «способы и средства познания права», «учение о методах в их единстве и разнообразии, включающее в себя мировоззренческую позицию» [50, с. 17–19]. Такой подход подтверждает мысль о том, что методология — это не просто совокупность применяе-

мых юридической наукой методов. Если методология находится в соответствии с современным уровнем подлежащих правовому регулированию общественных отношений, она позволяет сформировать правильную «мировоззренческую позицию» законодателя, правоприменителя, иных субъектов права как систему нравственно-, социально-, экономически ориентированных взглядов на предмет права. В прикладном отношении — применительно к отдельным отраслям правовой науки — верная мировоззренческая позиция дает возможность сформировать системный взгляд на принципы и приемы действия права в сфере регулируемых общественных отношений. Таким образом, исследование методологии отраслевых направлений юридической науки может быть осуществлено на двух уровнях: общем (*общенаучном, общеметодологическом*) — формирующем мировоззрение, и *прикладном* — определяющем способы и средства познания права, причем на общем уровне определяется доктрина, а из содержания прикладного аспекта вытекает организационный и правовой инструментарий, применяемый исследуемой отраслью правовой науки, в том числе выявляется метод правового регулирования [111].

К проблемам методологии экологического права на разных этапах его становления обращались российские ученые, усилиями которых заложены теоретические основы науки экологического права. Наиболее значимыми среди исследований, посвященных проблемам методологии экологического права как отрасли юридической науки, следует признать труды М. М. Бринчука [17; 18], А. К. Голиченкова [35], О. Л. Дубовик [54], А. С. Шестерюка [276–278]. В работах названных ученых определены имеющие методологическое значение подходы, которые легли в основу исследования правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и природопользования, такие, например, как выявление факторов, «влияющих на состояние современного этапа общественного развития во всем его многообразии и проявлениях», наиболее значимыми из которых признаются экологический, правовой, политический, экономический, социальный, цивилизационный факторы [17]. Иные важнейшие позиции, на которые обращают внимание российские ученые и которые предопределяют обращение к проблеме методологии экологического права, — это:

- произошедшие в конце XX в. кардинальные изменения экономической и социально-политической систем, которые опирались на определенную идеологическую доктрину, выстроенную «сообразно фиксированным методологическим принципам, в области методологии исследования социальных процессов» [278]. Это обстоятельство, имевшее в ряду причин, его породивших, также распад СССР, было общим для государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, но вылилось для них

в различные политические и правовые последствия, наиболее значимыми среди которых можно назвать вхождение этих государств в различные межгосударственные образования (СНГ, ЕС) и восприятие в связи с этим различающихся политических, идеологических и иных подходов;

- другое обстоятельство, в какой-то степени связанное с первым, определено М. М. Бринчуком категорией «потенциал природы», рассматриваемой в качестве методологического и правового инструмента обеспечения рационального природопользования, поддержания и восстановления благоприятного состояния природы, сохранения долгосрочного потенциала природных ресурсов [18]. Именно этот фактор, имеющий экономическое и экологическое содержание, указывает на объективно обусловленные различия в подходах государств к политике в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также предопределяет научные исследования не только в практической плоскости, которая предполагает анализ нормативных правовых актов и выработку рекомендаций по совершенствованию законодательства, но также и с позиций общетеоретических, в том числе методологических, закладывающих фундамент такой отрасли юридической науки, как экологическое право.

Белорусские ученые, специализирующиеся в области экологического права, в своих трудах также исследуют имеющие методологическое значение аспекты эколого-правовой науки. Так, были выявлены политические и правовые факторы в рамках исторически обусловленных периодов, повлиявшие на становление и развитие экологического права Республики Беларусь. Такими факторами признаны: закрепление права человека на благоприятную окружающую среду на международном уровне в 70-е гг. XX в.; установление базовых прав личности в области охраны окружающей среды на международном уровне в Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; признание в начале 90-х гг. XX в. в законодательстве Республики Беларусь (и других государств, образовавшихся на постсоветском пространстве) компонентов природной среды объектами гражданских правоотношений; произошедшие в 90-е гг. XX в. кардинальные изменения в понимании сущности правового режима компонентов природной среды, а именно признание двойственного – экологического и экономического – характера объектов природы [126]. Особое внимание уделяется проблеме закрепления и реализации на практике доктрины устойчивого развития, являющейся по всеобщему признанию основой современного цивилизационного подхода к обеспечению политики не только в сфере охраны окружающей среды, но также в областях экономического и со-

циального развития [120; 125; 127; 240]. При этом следует признать, что на уровне разработки современных теоретических подходов белорусская наука впервые обращается к проблеме методологии экологического права.

В прикладном аспекте значимой предпосылкой для формирования на методологическом уровне самостоятельного взгляда на исследование явлений эколого-правового характера является, как представляется, обоснование понятия «организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды» вместе с определением их основных содержательных элементов [286, с. 143–187].

В науке экологического права категорию эколого-правового механизма впервые обосновал В. В. Петров. Понятие, структура и действие такого механизма были первоначально рассмотрены им применительно к управлению качеством окружающей среды. В. В. Петров определял эколого-правовой механизм через систему экологических правоотношений и эколого-правовых норм, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива [220, с. 161–175]. В дальнейшем в теории экологического права [222] и в законодательстве были обоснованы элементы такого механизма, имеющие экономическое содержание [197, ст. 79].

Данная научная идея продолжает оставаться весьма значимой, однако с позиций современности возникает необходимость по-новому оценить концептуальные подходы к рассматриваемому явлению. В настоящее время механизм эколого-правового регулирования – комплексное юридическое средство достижения глобальной цели – благоприятной окружающей среды посредством ее охраны, обеспечения экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов. Он представляет собой комплекс различных мер (средств), *имеющих организационное, экономическое, идеологическое содержание*, которые предусмотрены законодательством. Выраженная направленность такого рода средств как инструментов достижения оптимальных результатов в сфере экологической политики позволяет говорить о формировании трех, имеющих самостоятельное содержание и взаимодействующих между собой, механизмов охраны окружающей среды и обеспечения рационального (устойчивого) природопользования: *организационного, экономического и идеологического* в рамках единого эколого-правового механизма.

Еще одним перспективным направлением исследования эколого-правовых проблем видится изучение права окружающей среды *с позиции его комплексного характера*. Опираясь на научные изыскания профессора С. Г. Дробязко в области теории права, касающиеся места и роли ком-

плексных отраслей в системе права [51], выработан самостоятельный взгляд на комплексность экологического права. Потенциал данного прикладного методологического инструмента заключается в открывающихся возможностях «вписывать» нормы права, имеющие природоохранное содержание, в систему права Республики Беларусь как в законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, так и в иные отрасли законодательства, определяя характер взаимодействия нормативных правовых актов исходя не только из присущей им юридической силы, но и их содержания [116].

Новым для науки экологического права средством познания, имеющим выраженное методологическое содержание, следует признать исследование закономерностей появления и проявления недостатков, которые присущи экологическому праву, в рамках общей теории дефектов права [27; 224; 254], рассматриваемых как «регулятивные просчеты и недостатки в виде некачественных нормативных структур (норм, их отдельных частей)... противоречащие социальной нормативности и изнутри разрушающие и понижающие регулятивный потенциал и социальную ценность объективного права» [224]. Обобщение и систематизация дефектов, свойственных правовому регулированию общественных отношений в области окружающей среды, а также определение различий между внутренними и внешними недостатками такого регулирования позволяют расширить круг возможностей по исправлению некачественных нормативных правовых актов, понижающих социальную ценность права.

Итак, исследование методологии экологического права показывает, что изучение средств познания и методов, используемых данной отраслью юридической науки, может быть осуществлено на двух уровнях: *общеметодологическом* — создающем мировоззренческую позицию, и *прикладном* — определяющем способы и средства познания права. На современном этапе общетеоретическую основу развития экологического права составляет доктрина устойчивого развития, составляющая основу цивилизационного подхода к обеспечению политики в сфере охраны окружающей среды, а также в областях экономического и социального развития. Прикладной аспект методологии экологического права, формирующий организационный и правовой инструментарий, применяемый данной отраслью правовой науки, включает: а) имеющие самостоятельное содержание и взаимодействующие между собой механизмы охраны окружающей среды — организационный, экономический и идеологический; б) комплексность экологического права как прикладной методологический инструмент, позволяющий обеспечивать взаимодействие экологических и иноотраслевых норм, регулирующих экологические отношения, на основании принципа взаимодействия общей и специальной норм;

в) выявление дефектов, свойственных правовому регулированию общественных отношений в области окружающей среды, а также определение различий между внутренними и внешними недостатками такого регулирования, что позволяет расширить круг возможностей по исправлению некачественных нормативных правовых актов, понижающих социальную ценность права [109; 122].

Дальнейшее исследование методологических основ экологического права позволит раскрыть иные прикладные инструменты, применяемые данной отраслью правовой науки, на основе доктрины устойчивого развития как современного цивилизационного подхода к обеспечению политики в сфере охраны окружающей среды, а также в областях экономического и социального развития.

1.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Как было показано выше, формирование механизма эколого-правового регулирования – сложный процесс, включающий в себя как экологические факторы, так и факторы, собственно творящие право (его социальную составляющую), а также специфические – юридико-технические средства, без которых создать нормативный правовой акт как форму права невозможно. С целью формирования и совершенствования механизмов охраны окружающей среды, как закрепленных на законодательном уровне (экономический механизм охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов), так и обоснованных как целостный механизм лишь в науке экологического права (организационно-правовой и идеологический механизмы), рассмотрим теоретико-правовые подходы к восприятию, познанию и оценке права как общественного явления.

1.4.1. Правопонимание как теоретическая основа совершенствования правового регулирования экологических отношений

В современной юридической науке «правопонимание» рассматривается в качестве одной из ключевых категорий, призванной объективно отражать и демонстрировать существующие процессы восприятия, позна-

ния и оценки права как общественного явления. В начале 90-х гг. XX в. ученые, признав, что классовая теория происхождения государства и права не является единственно верной научной теорией, все же оставались на позиции, что «право утратило бы свою ценность, перестало бы выполнять свою роль по стабилизации и упорядочению общественных связей, если бы понималось всеми по-разному», и рассматривали «определенность в понимании права» в качестве исходного начала «определенности порядка в общественных отношениях» [215, с. 70]. При этом возникал вопрос: как осуществлять правотворчество и правоприменение в условиях, когда налицо различные подходы к пониманию права? Ответ на этот, в значительной степени философский, вопрос был найден в обосновании в рамках категории правопонимания основных источников правообразования и, как следствие, некоторых подходов к пониманию и оценке права в системе общественных ценностей. Такими подходами в теории права признаются: естественно-правовой, позитивистский (нормативный), социологический, психологический, а также так называемый «интегративный» подход, синтезирующий в себе все вышеперечисленные [49]. Из названных подходов наиболее принципиально отличными и, как следствие, противостоящими друг другу ученые признают естественно-правовую и позитивистскую теории права. Так, по мнению С. С. Алексеева, «исторические предпосылки, предшествующие формированию философии права как самостоятельной науки, свидетельствуют: философское осмысление правовой реальности началось с разграничения права на естественное и позитивное. Основанием такого противопоставления признается сам источник правообразования, под которым в этих доктринах признается соответственно природа человека и государство» [3].

Проблемы правопонимания становятся очевидными, когда мы обращаемся к конкретной области общественных отношений — экологических, правовое регулирование которых получило наибольшее развитие именно в период обретения государствами, образовавшимися на постсоветском пространстве, суверенитета. Почему именно экологическое право представляет научный интерес в качестве объекта правопонимания? Ответ на этот вопрос коренится в особой связи международного права окружающей среды и национального экологического права, которая прослеживается в правовом регулировании экологических отношений с самого начала — с признания на международном уровне объективной необходимости в правовой регламентации отношений, возникающих по поводу окружающей среды. Здесь налицо взаимообусловленность, при которой признание необходимости в правовом обеспечении той или иной группы общественных отношений на международном уровне неизбежно влечет соответствующее нормативное закрепление на национальном уровне с использовани-

ем механизмов, свойственных внутреннему праву государств. При наличии такой связанности международного и национального права в институциональном плане достичь подобной взаимосвязи на организационном уровне (например, созданием специализированной международной организации) не удастся, и тому есть объективные причины – в области окружающей среды существуют общественные отношения по использованию природных ресурсов, имеющие выраженное экономическое содержание. В этих отношениях, прежде всего, проявляется экономическая мощь любого государства, они, как правило, лежат в сфере частноправового регулирования, так тщательно оберегаемой с точки зрения естественного права. На позициях естественного права основана и доктрина международного права окружающей среды. На это обстоятельство указывает в первую очередь правовая институализация неотъемлемости права человека на благоприятную окружающую среду (при формальном отсутствии закрепления названного права в основных международных документах по правам человека) и разработка механизма обеспечения и защиты названного права как неотъемлемого.

Признание естественного права в качестве «первоосновы позитивного права» диктует следующий взгляд на последнее: для права человека должно быть характерно не просто регулирование при помощи норм, а «всеобщее регулирование, которое изначально является одинаковым, юридически равновесным, юридически равным для всех субъектов...» Достичь такого уровня регулирования возможно при помощи так называемых нормативных обобщений, выражающихся в «типизации» правовых отношений, выработке норм-дефиниций, разработке общих юридических конструкций как средств правового регулирования. Для экологического права применение подобного подхода означает возможность «переноса» содержания положений международных документов, в первую очередь устанавливающих права человека в области охраны окружающей среды, на национально-правовую почву. Следует признать, что первоначально достигнутые здесь успехи, такие как признание на уровне Конституции Республики Беларусь и Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» неотъемлемости права человека на благоприятную окружающую среду, не получили в дальнейшем желаемого направления развития. Позитивный опыт сложился лишь при разработке основных понятий, вытекающих из международных соглашений, признанных Республикой Беларусь. Например, при определении содержания понятий «экологическая информация», «доступ к экологической информации» за основу приняты определение и механизм, содержащиеся в Орхусской конвенции, с изложением в терминологии, присущей законодательству Республики Беларусь об охране окружающей среды. В отношении другого блока Орхусской конвен-

ции, устанавливающего международно-правовые основы участия общественности в принятии экологически значимых решений, рекомендации международного документа, которым граждане наделены публичными правами, а государства, его подписавшие, приняли на себя обязательства по их обеспечению, грамотно оформленного «переноса» или восприятия на национальном уровне не достигнуто. Причина видится в выраженном публично-правовом характере этого блока Орхусской конвенции, который проявляется в требовании, адресованном государственным органам участников конвенции, гарантировать право на участие общественности в принятии экологически значимых решений. Представляется, что выполнение данного требования должно реализоваться посредством создания *организационного механизма* с возложением соответствующих функций на органы государственного управления и установлением минимального (обусловленного содержанием Конвенции) перечня ограничений общественного участия. А в силу того что Орхусская конвенция устанавливает требования об участии общественности в отношении целого ряда различных решений, конструкция «типизации» в данном случае сыграла бы определяющую роль, позволив объединить в едином механизме участие общественности и в принятии решений по конкретным видам деятельности, и в обсуждении планов, программ и политики, и в разработке и принятии нормативных правовых актов [128]. Нормотворчество и, как следствие, практика пошли по пути разработки нормативных правовых актов, которыми устанавливается порядок участия общественности при принятии отдельных видов решений, например в отношении объектов, подлежащих оценке воздействия на окружающую среду. Главным же, принципиальным отличием этого подхода от позволяющего обеспечить восприятие не только буквы, но и духа Орхусской конвенции является его жесткая «нормативная» конструкция, адресующая требования (сроки, порядок, процедуру) не столько организаторам (государственным органам, юридическим лицам), сколько гражданам, право на участие которых в принятии экологически значимых решений должно быть обеспечено государством, принявшим Орхусскую конвенцию [129].

1.4.2. Выявление системных дефектов правового регулирования экологических отношений и способов их преодоления как направление совершенствования эколого-правового механизма

Юридическая наука в ее изначальном понимании и содержании исследует закономерности правового обеспечения общественных отношений. Прикладным аспектом с точки зрения фундаментальной науки

выступает анализ действующего законодательства на предмет его соответствия существующим и объективно нуждающимся в правовом закреплении общественным отношениям. При этом для большинства отраслевых направлений юридической науки такой анализ составляет весьма существенную их часть. Все научные исследования в области права содержат критику его недостатков различного уровня и качества, а также предложения, как такого рода недочеты могут быть преодолены или устранены. Недостатки в правовом регулировании общественных отношений в юридической литературе получили название «дефектов» (см., например: [259, с. 135]). Теоретические и прикладные аспекты дефектов в праве в целом [224; 254; 27] и применительно к отдельным его отраслям, таким, например, как конституционное [1], трудовое [57], земельное [76] право, с недавнего времени исследуются в юридической науке.

Проблемы правового регулирования экологических отношений также, безусловно, — предмет изучения, однако системного исследования закономерностей появления и проявления, общих признаков и особенностей тех недостатков, которые присущи экологическому праву, в юридической науке не проводилось. В настоящем разделе предпринята попытка обобщения и систематизации дефектов, свойственных правовому регулированию общественных отношений в области окружающей среды, а также определения различий между имманентными и внешними недостатками такого регулирования.

Термин «дефект в праве», достаточно новый для юридической науки, обосновывается исходя из иностранного происхождения и лексического значения, привнесенного в него благодаря внедрению в современную теорию права. Согласно словарю С. И. Ожегова, дефект — это изъян, недостаток, недочет [216, с. 166]. В теории права такому содержанию термина в большей степени соответствуют ставшие классическими понятия пробелов и коллизий в праве (см., например: [258, с. 390—393; 50, с. 348—350; 20, с. 210—226]). Законодатель, признавая возможность неадекватного, в большей степени неполного правового закрепления общественных отношений, ввел эти понятия в законодательство. В соответствии со ст. 1, 71—72 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» коллизия понимается как «противоречие (несоответствие) норм действующих нормативных правовых актов, регулирующих одни и те же общественные отношения»; пробел — «отсутствие правовых норм, регулирующих общественные отношения, необходимость регулирования которых обусловлена сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, принципами и нормами международного права». Устранение такого рода просчетов в законодательстве разрешается известными

способами: в случае коллизии между нормативными правовыми актами субъекты правоотношений обязаны руководствоваться нормой акта, обладающего более высокой юридической силой; в случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, и если ни один из них не противоречит акту с более высокой юридической силой, действуют положения акта, принятого (изданного) позднее. При выявлении пробелов в нормативных правовых актах до внесения в них соответствующих изменений и дополнений рекомендуется использование институтов аналогии закона и аналогии права [171, ст. 1, 71–72].

Изучение общих (системообразующих) и особенных (присущих определенному этапу развития) сторон права ставит вопрос: возможно ли двумя вышеназванными понятиями охватить все изъяны, недостатки и недочеты, свойственные современному, быстро обновляющемуся вслед за постоянно меняющимся миром законодательству?

Если согласиться с определением правовых дефектов как «регулятивных просчетов и недостатков в виде некачественных нормативных структур (норм, их отдельных частей)... противоречащих социальной нормативности и изнутри разрушающих и понижающих регулятивный потенциал и социальную ценность объективного права» [224], следует признать, что недочеты, которым уделяется внимание в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», имеют в большей степени технический характер, а предлагаемые в качестве официальных способов их преодоления юридические инструменты, такие как толкование нормативных правовых актов, выявление их юридической силы, применение аналогии закона и аналогии права [197, ст. 70–73], хотя и имеют значительный потенциал, однако «в случае обнаружения неясностей и различий в содержании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения» [197, ст. 70] могут быть использованы далеко не всегда.

Применение теории юридических дефектов для выявления разного рода просчетов и недостатков в правовом регулировании конкретной области общественных отношений с целью последующей оптимизации такого регулирования показывает, что на процессы разработки и принятия нормативных правовых актов, а также их реализацию оказывает влияние множество факторов, как объективно обусловленных, так и субъективных. В силу этого дефекты права и способы их преодоления должны рассматриваться с позиции не только формальной (т. е. так, как это дано в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»), но и сущностной, т. е. путем познания самой природы права как общесоциального регулятора. Признав это, мы обнаруживаем, что понятие «дефекты права» по своей значимости имеет характер *системной правовой категории*, проникающей во все области права. Исследование этой

категории в предлагаемом аспекте позволяет расширить круг возможностей, которые предоставляет сама теория юридических дефектов, по исправлению некачественных нормативных правовых актов, понижающих социальную ценность права.

В российской юридической литературе признается, что «отечественная теория государства и права не содержит идей, принципов, теоретических обоснований осуществления практически-прикладных исследований дефектов права, и это проблема теории» [224]. В белорусской науке о праве названная проблема пока также не стала предметом исследований. Думается, что в таких условиях процесс изыскания путем «от частного к общему», т. е. через выявление и научное обоснование факторов, которые порождают дефекты, присущие отдельным отраслям права, может стать основой для выработки необходимых общих «идей, принципов, теоретических обоснований». При этом следует признать, что применительно к отдельным отраслям права содержание факторов, создающих «регулятивные просчеты и недостатки в виде некачественных нормативных структур», будет различаться, а значит, потребуются выявление их общих и особенных признаков.

Изучение дефектов, присущих правовому регулированию экологических отношений, и обстоятельств, их воспроизводящих, выводит на первое место те из них, которые создают саму специфику такого регулирования. В научных исследованиях эколого-правового характера неоднократно указывалось на факторы такого рода. Среди них в большей степени влияющими на качественное состояние права признаются следующие: сам предмет экологического права — окружающая среда и возникающие в этой сфере общественные отношения [11; 286, с. 37—55]; комплексный характер, базирующийся на особенностях предмета исследуемой отрасли права и диктующий особенности метода эколого-правового регулирования [12; 126, с. 36—53]; сложности, связанные с систематизацией законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, проистекающие из его комплексности [286, с. 65—97].

Имеются также факторы, на первый взгляд, частного порядка, которые тем не менее, если их не уяснить, способны воспроизводить отрицательные эффекты. К такого рода факторам мы относим в первую очередь специфику применяемой в экологическом праве терминологии, к содержательной стороне которой с завидным постоянством обращаются юристы, специализирующиеся в правовой охране окружающей среды [104; 13; 14; 15; 83]. Проблема кроется в том, что для определения этой отрасли права, ее дифференциации от иных было предложено использовать название естественнонаучной дисциплины — экологии [220], в отличие от традиционного подхода называть отрасль по предмету, т. е. регулируемым ею общественным отношениям. Не уяснив предмет отрасли через ее название,

специалисты вынуждены вновь и вновь возвращаться к этому ключевому для юридической науки вопросу, тем более что сама жизнь постоянно воссоздает новые отношения, подлежащие комплексному (в том числе и эколого-правовому) регулированию. Один из последних примеров — безопасность генно-инженерной деятельности — отношения, проявляющиеся одновременно в сферах обеспечения продовольственной и экологической безопасности, а также здоровья населения.

Перечисленные выше факторы, ставшие своеобразным ядром, на многие годы предопределившим формирование дефектов экологического права, были блестяще разъяснены российским ученым С. А. Боголюбовым, который отмечает, что экологическое законодательство, «зачастую являясь образцом реагирования общества на цивилизованный подход к решению проблем научно-технического прогресса, то забегает вперед, то отстает от требований и “пробуксовывает”» [9, с. 23]. Нельзя сказать, что регулятивные просчеты, возникающие в эколого-правовом регулировании, не находят разрешения. Но следует подчеркнуть, что способы, применяемые для решения встающих перед наукой и практикой вопросов, как правило, таковы, что не позволяют видеть, а значит, и разрешать проблемы не ситуационно, а в совокупности всех возможных обстоятельств. В этом контексте обращает на себя внимание неустраненный системный дефект, который порожден принятием в 2000 г. Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», установившего большую юридическую силу кодекса «по отношению к другим законам» [171, ст. 10]. Этот далеко небесспорный подход законодателя кардинальным образом изменил соподчиненность законодательных актов эколого-правового характера, поставив по юридической силе акты природоресурсного содержания — Кодексы Республики Беларусь о земле, о недрах, Водный и Лесной кодексы [77; 78; 28; 98] выше Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в преамбуле которого утверждается, что он «устанавливает правовые основы охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов и направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду» [197, преамбула]. В юридической литературе обращалось внимание на то обстоятельство, что способ преодоления данного противоречия, предложенный на официальном уровне, — «систематизация в виде кодификации актов законодательства в области охраны окружающей среды» [203] — демонстрирует отсутствие системного взгляда, восходящего к пониманию сущности, целей и задач правового регулирования экологических отношений, а также взаимодействия природоресурсной и природоохранной составляющих экологического законодательства [124].

Приведенный пример показывает, что преодоление дефектов системного характера невозможно путем применения только технических приемов, здесь требуется также системный подход, который в состоянии дать только целостная, основанная на выработанных в науке экологического права представлениях *доктрина*. Потребность в теоретико-правовом обосновании складывающихся в обществе и подлежащих правовому регулированию отношений поддерживается теорией юридической науки, включающей в содержание правовой системы, наряду с нормативными предписаниями, также идеи, существующие в обществе по поводу права и правового регулирования (правосознание) и определяющие в конечном итоге саму природу права [214, с. 96]. При этом следует понимать, что в условиях постоянного роста антропогенного воздействия на окружающую среду и вынужденной ответной реакции общественного сознания, проявляющейся в настоящее время в достаточно хаотичном регулировании постоянно обновляющихся экологических отношений, грамотное научное мнение должно быть облечено *в официальную форму нормативного правового акта, наделенного соответствующей юридической силой*. Все имевшие место до сих пор на программном уровне попытки формулирования некоторого концептуального взгляда на экологические отношения, например Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды [91] или Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. [143] не содержат теоретико-правового обоснования, включающего наряду с определением целей, задач и направлений экологической политики государства систему научных взглядов на сущность и юридическую природу правового регулирования общественных отношений в области окружающей среды, и, как следствие, не способствуют устранению содержательных дефектов экологического права.

Формированию максимально возможной бездефектной среды эколого-правового регулирования, по мнению авторов, также будет способствовать установление в законодательстве принципов экологического права. Ранее обращалось внимание, что в действующем законодательстве Республики Беларусь основные начала экологического права фактически не закреплены [126, с. 45–46], поскольку те принципы, на которые принято ссылаться как на начала экологического права, установлены в ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» как принципы природоохранной *деятельности* [197, ст. 4]. Анализируя содержание названных принципов, можно сделать вывод, что они, охватывая важнейшие стороны экологических отношений, все же не могут претендовать на роль принципов правовых, т. е. основных начал отрасли законодательства. Фактическое отсутствие в законодательстве Республики Беларусь

принципов экологического права, являясь, по сути, самостоятельным юридическим дефектом содержательного порядка, одновременно снижает потенциал технических способов преодоления недостатков законодательства, а именно механизма аналогии права как применения принципов конкретных отраслей права к общественным отношениям в случае отсутствия норм права [112].

В качестве одного из факторов, объективно способствующих преодолению регулятивных просчетов и дефектов национального экологического права, видится научное изучение и творческое восприятие доктрины и положений международного права окружающей среды, в рамках которого на протяжении последних сорока лет формируются современные институты международной природоохранной деятельности. Специальные принципы международного права окружающей среды, изложенные в ряде программных документов, и, прежде всего, такие как обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду, устойчивое развитие, общественное участие в принятии эколого-значимых решений, ответственность за загрязнение окружающей среды и иные [37; 75; 97], в случае их соответствующего закрепления в актах национального законодательства способны воплотиться в основные начала экологического права и установить стандарты формирования его норм, институтов, подотраслей [113].

1.4.3. Разработка эффективных правовых моделей для эколого-правовой сферы

Разработка эффективных правовых моделей для эколого-правовой сферы, обеспечивающей экологическую безопасность государства, представляет собой самостоятельное направление научных исследований. Для реализации этой задачи ученые и практики используют различные методы, в том числе и те, которые применяются в других областях современных знаний. В общей теории права среди частнонаучных способов познания государства и права выделяется метод моделирования, который характеризуется изучением государственно-правовых явлений, процессов и институтов на их моделях, т. е. путем мыслительного, идеального воспроизведения исследуемых объектов. Профессор В. В. Лазарев определяет, что правовое моделирование исходит из идеи подобия, из предположения, что между различными объектами могут устанавливаться взаимно однозначные соответствия так, что зная характеристики одного из них (модели), можно с достаточной определенностью судить о другом (об оригинале). Модель в процессе познания позволяет получить новую информацию о самом исследуемом процессе, явлении и предмете позна-

ния. В системе обеспечения экологической безопасности понятие «правовое моделирование» следует рассматривать как системную оценку действующих правовых моделей государств, обеспечивающих эффективное функционирование различных сегментов социального развития, которые влияют на экологические отношения, и обоснование практического внедрения оптимальных, апробированных моделей государств, выбранных в качестве прототипа, для включения в систему государственного управления в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов с учетом ее специфики и особенностей [7].

В юридической науке выделяют следующие основные подходы в конструировании правовых моделей (в том числе связанных с обеспечением экологической безопасности):

- разработка собственной правовой модели;
- определение наиболее эффективной и апробированной временем модели для внедрения в национальную правовую систему с целью регулирования экологических отношений на основе анализа существующих моделей в других государствах;
- выбор хорошо зарекомендовавшей себя апробированной модели с учетом национальных особенностей и специфики охраны окружающей среды.

Правовое моделирование может стать приоритетным элементом инновационного и устойчивого развития, экологической безопасности.

Уникальность подобных подходов заключается и в том, что их реализация не требует серьезных финансовых и временных затрат, а также минимизирует возможные риски, дает возможность разработать и предложить апробированные на практике в других странах модельные законы, нормативы, регламенты и стандарты для их реализации в национальных системах, выработать рекомендации по строительным, санитарным и другим нормам, позволяет обеспечить новый уровень гармонизации законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды [7].

1.4.4. Публично-частное партнерство как модель совершенствования правовых механизмов охраны окружающей среды

Совершенствование экологического законодательства по формированию новых правовых инструментов механизма охраны окружающей среды с использованием возможностей публично-частного партнерства следует признать одним из приоритетных направлений. В законодательстве и правовой системе Республики Беларусь публично-частное партнерство

как правовое понятие и как вид деятельности не закреплено и официально не используется. При этом научный интерес к вопросам публично-частного либо государственно-частного партнерства в различных проявлениях велик [2; 266–268]. На практике такое партнерство в различных юридически опосредованных формах имеет место. Интерес законодателя к взаимодействию между государством и частным сектором в целях реализации общественно значимых проектов в самом широком спектре видов экономической деятельности проявился в разработке проекта Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» [154].

В данном проекте Закона охрана окружающей среды и использование природных ресурсов среди сфер деятельности, предполагаемых в качестве направлений, в которых государственно-частное партнерство может быть реализовано, не названы. При этом целями государственно-частного партнерства признаются: «концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов партнеров, привлечение средств внебюджетных источников для финансирования капитальных вложений, научно-исследовательских работ, общественно значимых проектов и программ в экономике, инновационной, социальной и иных сферах», а задачами среди прочего: создание условий для эффективного взаимодействия партнеров в целях устойчивого социально-экономического развития, повышение эффективности использования имущества, в том числе земельных участков, находящихся в государственной собственности; развитие инновационной деятельности, наукоемких производств.

Невключение проектом Закона «О государственно-частном партнерстве» в сферы осуществления такого партнерства отношений по обеспечению экологической безопасности и использования природных ресурсов не означает, что партнерство между государством и бизнесом в экологических отношениях невозможно. Действующими нормативными правовыми актами об охране окружающей среды формы, по существу означающие такого рода партнерство, предусмотрены. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что проект Закона «О государственно-частном партнерстве» охватывает именно сферу взаимодействия государства с бизнесом как «юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государственных органов и субъектов предпринимательской деятельности с целью объединения ресурсов и распределения рисков, осуществляемое для реализации социально значимых, инвестиционных, инновационных, инфраструктурных, национальных проектов и программ, имеющих важное государственное и общественное значение».

Партнером со стороны государства, по мысли разработчиков проекта данного закона, выступает Республика Беларусь в лице республикан-

ского органа государственного управления и иной государственной организации, подчиненной Президенту Республики Беларусь или Совету Министров Республики Беларусь, или другой уполномоченный государственный орган (организация), или административно-территориальная единица в лице местного исполнительного и распорядительного органа.

В экологических отношениях, где собственником абсолютного большинства природных ресурсов выступает государство, многие формы и направления природоохранной деятельности совпадут с приведенным выше определением государственно-частного партнерства.

Представляется, что понятие «публично-частное партнерство», более широкое, чем партнерство между государством и бизнесом, в большей степени отражает взаимодействие между субъектами экологических отношений в направлениях охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

Зачастую в такого рода отношениях присутствуют три круга субъектов:

- государство в лице специально уполномоченных государственных органов как собственник природных ресурсов и как лицо, осуществляющее экологический контроль и применение мер ответственности;

- юридические лица и индивидуальные предприниматели, ведущие хозяйственную деятельность, оказывающую вредное воздействие на окружающую среду, и проводящие мероприятия по ее охране;

- общественность — граждане и общественные объединения, проявляющие заинтересованность в обеспечении права человека на благоприятную окружающую среду, органы территориального общественно-самоуправления.

Присутствие названных субъектов в отношениях по охране окружающей среды порождает свойственные лишь экологическим отношениям формы публично-частного партнерства.

С целью выявления выработанных экологическим правом видов публично-частного партнерства обратимся к правовому механизму охраны окружающей среды и рассмотрим его содержание и юридические инструменты, ему присущие.

Публичный и частный характер отношений, входящих в предмет экологического права, обуславливает его комплексность и является предпосылкой научного обоснования и формирования различных эколого-правовых институтов как основных содержательных элементов правового механизма охраны окружающей среды.

При этом для достижения природоохранной цели значение имеет не только наличие закрепленных в законодательстве средств как инструментов, при помощи которых осуществляется воздействие на обществен-

ные отношения, но и направленность сложившихся в праве механизмов охраны окружающей среды, что позволяет говорить об имеющих самостоятельное содержание и взаимодействующих между собой системах эколого-правовых институтов, таких как организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды; экономический механизм охраны окружающей среды; а также о формировании имеющего идеологическое содержание механизма, объединяющего правовые нормы и институты, регулирующие экологическое образование, воспитание и просвещение; доступ к экологической информации, участие общественности в принятии экологически значимых решений.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» устанавливает структурные элементы только для экономического механизма охраны окружающей среды, включая в него разработку государственных прогнозов и программ социально-экономического развития; финансирование природоохранных мероприятий; создание фондов охраны природы; установление платежей за природопользование; экономическую оценку природных объектов и воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду; экономическое стимулирование в области охраны окружающей среды; возмещение вреда, причиненного окружающей среде; экологическое страхование. К инструментам организационного (административного) механизма, исходя из характера регулируемых данными институтами экологических отношений, следует отнести, например: нормирование и стандартизацию в области охраны окружающей среды, лицензирование в области охраны окружающей среды, мониторинг окружающей среды, учет в области окружающей среды и использования природных ресурсов, оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологическую экспертизу, экологическую сертификацию, контроль в области охраны окружающей среды, экологический аудит.

Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» охрана окружающей среды – это деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий. Таким образом, возможности публично-частного партнерства заложены в самом понятии охраны окружающей среды.

При характеристике форм такого партнерства, свойственных экологическим отношениям, мы обращаем внимание на то, что одни из при-

веденных выше правовых механизмов выполняют превентивную функцию и направлены на предупреждение возникновения экологической опасности (например, мониторинг окружающей среды, ОВОС, экологическая экспертиза). Другие — регулятивную, устанавливая пределы воздействия на окружающую среду, а также особые условия природопользования (нормирование в области охраны окружающей среды, лицензирование видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду, и др.). Третьи выполняют функцию контроля и применения мер ответственности (например, экологический аудит, возмещение вреда, причиненного окружающей среде, в том числе вследствие правомерной деятельности).

Степень вовлеченности субъектов публично-частного партнерства в различных механизмах охраны окружающей среды неодинакова, например, при заключении договора концессии в отношении недр, вод и лесов, земельных участков, находящихся только в собственности государства, в качестве участников выступают Республика Беларусь или ее административно-территориальная единица, от имени которых, в свою очередь, выступают концессионные органы и концессионеры — инвесторы, к которым отнесены граждане, в том числе индивидуальные предприниматели и юридические лица.

При осуществлении таких форм природоохранной деятельности, как ОВОС и экологическая экспертиза, круг субъектов обязательно включает, кроме заказчика (юридического лица, индивидуального предпринимателя, планирующих осуществление хозяйственной и иной деятельности) и государственного органа (Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов), также проектную организацию, осуществляющую разработку проектной документации, и общественность, участвующую в принятии экологически значимого решения.

Ряд механизмов природоохранной деятельности, выполняющих контрольную функцию, переложены государством на юридических лиц, а значит, осуществляются и финансируются вне системы государственного управления и бюджетного финансирования. К таковым следует отнести: экологический аудит, экологическую сертификацию, экологическое страхование.

Степень участия субъектов публично-частного партнерства может быть различной, но задача одина: концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов для охраны окружающей среды, а также создание условий для эффективного взаимодействия партнеров в целях устойчивого социально-экономиче-

ского развития, повышение эффективности использования имущества природных ресурсов, развитие инновационной деятельности, наукоемких производств.

Подводя итог, следует обратить внимание на то, что публично-частное партнерство, фактически являясь направлением реализации правового механизма охраны окружающей среды, позволяющим повысить эффективность природоохранных мер без дополнительных бюджетных средств, формально не стало его институциональным инструментом.

Для использования возможностей публично-частного партнерства в полном объеме необходимо его признание на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве самостоятельного направления экологической политики государства и последующего совершенствования законодательства в плане определения специфических для экологических отношений правовых форм, в которых такое партнерство будет оптимальным [123].

Существенное значение для обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности имеет наличие закрепленных в законодательстве средств, при помощи которых достигается результативное воздействие на общественные отношения. Поэтому следует согласиться с точкой зрения, что открытие или научное обоснование на уровне естественных наук (экология, биология, химия, физика) новых закономерностей, влекущих вредные воздействия на окружающую среду, требует создания специальных инструментов и механизмов ее охраны, причем таких, которые с общественной точки зрения нуждаются в правовой регламентации и поддаются нормативно-организационному воздействию [283, с. 26]. Учитывая, что «характеристика явления или процесса как механизма (в широком значении) предполагает: сложность его структурного строения; системность, согласованность организации его элементов; его способность к динамике, к определенной целенаправленной деятельности; подверженность самоуправлению либо внешнему управлению» [279, с. 22], становится возможным применять понятие «механизм» для характеристики эколого-правового регулирования. В науке экологического права впервые профессор В. В. Петров обосновал категорию эколого-правового механизма, понятие, структура и действие которого были первоначально рассмотрены им применительно к управлению качеством окружающей среды. В. В. Петров определял эколого-правовой механизм через систему экологических правоотношений и эколого-правовых норм, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива [220, с. 161–177]. Данная научная идея продолжает оставаться весьма значимой, однако с позиций современности возникает необходимость по-новому оценить концептуальные подходы к рассматриваемому явлению. Закономерным свойством механизма правового регулирования любого

круга общественных отношений, в том числе и отношений, называемых экологическими, является то, что он сконструирован для практического использования и в конечном счете — для достижения конкретной цели или нескольких целей. Эколого-правовой механизм представляет собой комплексное юридическое средство достижения глобальной цели — сохранение благоприятной окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов, однако входящие в него элементы являются относительно автономными, могут иметь как различное содержание (организационное, экономическое, идеологическое), так и более конкретные и предметные цели. Например, в экологическом законодательстве предусмотрены такие средства, как экологическая экспертиза (преследуется цель предупреждения отрицательного воздействия на окружающую среду); экологическое страхование (полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде); экологический аудит (выявление нарушения экологических требований и выработка рекомендаций по устранению таких нарушений) и т. п. Однако все рассмотренные средства в итоге направлены на охрану окружающей среды.

В настоящее время активное правовое закрепление получают элементы эколого-правового механизма, которые имеют экономическое содержание. Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» в редакции от 17 июля 2002 г. [197, ст. 79] называет в качестве элементов экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования разработку государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь в части рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; финансирование программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; создание фондов охраны природы; установление платежей за природопользование; проведение экономической оценки природных объектов; проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; установление мер экономического стимулирования в области охраны окружающей среды; возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей среде; экологическое страхование. Данный перечень не является исчерпывающим, а анализ законодательства Республики Беларусь позволяет констатировать факт расширения круга элементов, входящих в экономический механизм охраны окружающей среды. Элементы эколого-правового механизма, имеющие организационное содержание, в отличие от экономических, прямо не определены в качестве таковых в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», однако анализ законодательства позволяет отнести к ним, например, нормирование и стандартизацию в области

охраны окружающей среды, лицензирование видов деятельности, воздействующих на окружающую среду, экологический контроль, мониторинг окружающей среды и др. Новыми элементами являются такие развивающиеся направления, как стратегическая экологическая оценка, экологическое маркирование продукции.

Некоторые авторы в качестве самостоятельного рассматривают идеологический механизм охраны окружающей среды и природопользования [26, с. 258]. На наш взгляд, элементы, имеющие идеологическое содержание (экологическое образование, воспитание и просвещение; экологическое информирование; участие общественности в принятии экологически значимых решений), следует включать в структуру эколого-правового механизма наряду с организационными и экономическими [102, с. 50]. Так, Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. в качестве принципа государственной политики в сфере образования закрепляет «экологическую направленность образования» [80, ст. 2]. Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» образование граждан в данной области обеспечивается путем включения в учебно-программную документацию образовательных программ основ знаний в области охраны окружающей среды и природопользования [197, ст. 75]. В соответствии со ст. 77 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» просвещение в области охраны окружающей среды осуществляется посредством распространения экологической информации, в том числе содержащей сведения об экологической безопасности, а также знаний о составе экологической информации, порядке ее формирования, распространения и предоставления субъектам отношений в области охраны окружающей среды [197, ст. 77]. Доступ граждан к экологической информации тесным образом связан с их дальнейшей возможностью участвовать в процессе принятия экологически значимых решений.

Таким образом, эколого-правовой механизм представляет собой комплекс различных мер (средств), имеющих организационное, экономическое, идеологическое содержание, которые предусмотрены законодательством и в совокупности направлены на сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

2.1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Охрана окружающей среды представляет собой деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленную на сохранение и восстановление природ-

ной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий. Анализ законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов позволяет выделить следующие основные организационно-правовые механизмы охраны окружающей среды, реализующие экологический императив: планирование в области охраны окружающей среды и природопользования; нормирование и стандартизация в области охраны окружающей среды; лицензирование в области охраны окружающей среды; мониторинг окружающей среды; учет в области окружающей среды и использования природных ресурсов; оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); экологическая экспертиза; экологическая сертификация; контроль в области охраны окружающей среды и природопользования; экологический аудит.

Следует отметить, что одни из приведенных выше механизмов, как уже отмечалось, выполняют превентивную функцию и направлены на предупреждение возникновения экологической опасности, а также на выявление экологически опасных для окружающей среды и здоровья человека территорий, объектов и видов деятельности (например, мониторинг окружающей среды, ОВОС, экологическая экспертиза). Другие — регулятивную, устанавливая пределы воздействия на окружающую среду, а также особые условия природопользования (нормирование в области охраны окружающей среды, лицензирование видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду, и др.). Кроме этого, часть из организационно-правовых механизмов используется на стадии принятия экологически значимых решений, а часть — на стадии реализации последних [140, с. 108—111].

Особое место принадлежит *экологическому нормированию*, которое, по обоснованному мнению ученых, является одним из наиболее значимых средств государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду [265, с. 50], содержит критерии правомерности поведения субъектов экологических правоотношений и определяет степень эффективности выполнения эколого-правового предписания [220, с. 198]. Общую правовую основу нормирования и стандартизации в области охраны окружающей среды составляют Законы Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [197], «О техническом нормировании и стандартизации» [185], «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» [198]. Нормирование в области охраны окружающей среды

осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, и заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, лимитов на природопользование. Следует отметить, что нормативы, относящиеся к первой группе (качества), устанавливаются на уровне, обеспечивающем экологическую безопасность, и определяют предельно допустимые границы вредных химических, физических, биологических воздействий на окружающую среду. В конечном счете их превышение угрожает сохранению биологических условий существования человека. Таким образом, нормативы качества окружающей среды служат одним из юридических критериев для определения благоприятного состояния окружающей среды [95, с. 77]. Они устанавливаются применительно к водам, почве, атмосферному воздуху и являются едиными для территории Республики Беларусь. Принципиальное отличие второго вида нормативов (допустимого воздействия) заключается в том, что они определяют допустимые размеры вредных воздействий на окружающую среду, устанавливаемые для отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (природопользователей), оказывающих на нее негативное воздействие. Необходимо обратить внимание на соотношение рассматриваемых нормативов: нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий. Суть этого принципа заключается в том, что нормативы допустимого воздействия на окружающую среду для каждого субъекта с учетом всех источников воздействия устанавливаются на уровне, при котором суммарные нормативы допустимого воздействия на окружающую среду от всех субъектов на данной территории с учетом перспектив развития не приведут к превышению нормативов качества окружающей среды. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» к нормативам качества окружающей среды относятся: нормативы предельно допустимых концентраций химических и иных веществ; нормативы предельно допустимых физических воздействий; нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов [197, ст. 20]. Нормативы качества окружающей среды утверждаются и вводятся в действие Министерством здравоохранения Республики Беларусь по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, иными государственными органами. Вместе с тем в законодательстве предусмотрена возможность установления более жестких, чем действующие на остальных territori-

ях, нормативов качества окружающей среды на особо охраняемых природных территориях, природных территориях, подлежащих специальной охране, и территориях биосферных резерватов. В соответствии со ст. 21 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» к нормативам допустимого воздействия на окружающую среду относятся: нормативы допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ; нормативы образования отходов производства; нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий); нормативы допустимого изъятия природных ресурсов; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Как отмечалось выше, нормирование окружающей среды осуществляется также путем установления природопользователям на определенный период времени *лимитов* на природопользование, которые представляют собой объемы предельного использования (изъятия, добычи) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ, хранения и захоронения отходов и иных видов вредного воздействия на окружающую среду. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О животном мире» лимиты изъятия диких животных устанавливаются в целях обеспечения оптимальной численности диких животных и их устойчивого использования. Решение принимается Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь на основании данных мониторинга, учета, оценки ресурсов животного мира и результатов научных исследований [156, ст. 48]. Например, арендаторам (пользователям) рыболовных угодий устанавливаются лимиты на вылов рыбы; юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, получившим право на заготовку и (или) закупку диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, — лимит на изъятие указанных животных. Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха» лимиты допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливаются в разрешении на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух или в комплексном природоохранном разрешении, выдаваемых Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальными органами [195, ст. 33]. В соответствии с Законом «Об обращении с отходами» собственнику отходов может быть установлен лимит захоронения или лимит хранения отходов производства [190, ст. 1]. Данные лимиты отражаются в разрешениях на хранение и захоронение отходов производства или в комплексных природоохранных разрешениях, выдаваемых Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальными ор-

ганами. Однако следует отметить тенденцию исключения из природоресурсного законодательства обязанности установления лимитов. Так, Водный кодекс Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. не содержит норм, предусматривающих установление лимитов лицам, осуществляющим водопользование [28]. Отменены лимиты добычи общераспространенных полезных ископаемых, подземных вод, лимиты на пользование объектами растительного мира [78]. Таким образом, в законодательстве, регулирующем использование природных ресурсов, отсутствует единый подход к установлению лимитов на природопользование.

Воздействие на окружающую среду в процессе хозяйственной и иной деятельности осуществляется в постоянно изменяющихся экономических, технических и технологических условиях. Сбор информации о состоянии окружающей среды с целью обеспечения последней государственных органов, заинтересованных юридических и физических лиц осуществляется посредством проведения *мониторинга*, представляющего собой систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием природных и антропогенных факторов. Объектами наблюдения являются: природная среда, отдельные компоненты природной среды и их реакция на антропогенные воздействия; источники воздействия (предприятия, транспорт и т. д.) и факторы (загрязняющие вещества, шум, излучения и т. д.) антропогенных воздействий. Оценка предполагает, с одной стороны, определение возможного ущерба от антропогенного и естественного воздействия, с другой — определение природных резервов для их использования в интересах человека и оптимальных способов человеческой деятельности. Прогноз опирается на данные, полученные при наблюдениях и анализе результатов наблюдений. Прогнозируются изменение интенсивности источников и факторов воздействия на природную среду, а также возможные в результате этого изменения в биосфере. Прогноз позволяет наметить меры, направленные не только против уже имеющихся вредных воздействий, но и меры профилактического характера. В основу классификации видов мониторинга окружающей среды положено деление окружающей среды на отдельные компоненты, представляющие собой элементы природной среды, обладающие устойчивыми естественными признаками (земля, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, растительный и животный мир). Таким образом, мониторинг окружающей среды включает: мониторинг земель; мониторинг поверхностных вод; мониторинг подземных вод; мониторинг атмосферного воздуха; мониторинг озонового слоя; мониторинг растительного мира; мониторинг лесов; мониторинг животного мира. В качестве видов мониторинга окружающей

среды выделяется и наблюдение за отдельными природными явлениями. Так, в Республике Беларусь проводится геофизический и радиационный мониторинг. Объектами наблюдений геофизического мониторинга являются сейсмические события природного и техногенного происхождения, геомагнитные и гравитационные поля. Объекты наблюдений при проведении радиационного мониторинга — атмосферный воздух, почва, поверхностные и подземные воды. Радиационный мониторинг проводится в целях наблюдения: за естественным радиационным фоном; радиационным фоном в районах воздействия потенциальных источников радиоактивного загрязнения, в том числе для оценки трансграничного переноса радиоактивных веществ; радиоактивным загрязнением атмосферного воздуха, почвы, поверхностных и подземных вод на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. В целях оценки состояния экосистем на особо охраняемых природных территориях, обеспечения сохранения их биологического и ландшафтного разнообразия, рационального использования природных ресурсов этих территорий и оценки эффективности режимов их охраны и использования проводится комплексный мониторинг естественных экосистем на особо охраняемых природных территориях. Составляющей мониторинга является наблюдение за состоянием окружающей среды в районе расположения источников вредного воздействия и за воздействием этих источников на окружающую среду. Эту функцию выполняет локальный мониторинг, проводимый юридическими лицами, осуществляющими эксплуатацию источников вредного воздействия на окружающую среду в соответствии с Перечнем, утвержденным Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Объектами наблюдений при проведении локального мониторинга являются выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, сбросы сточных вод в водные объекты, поверхностные воды в районе расположения источников сбросов сточных вод, подземные воды в районе расположения выявленных или потенциальных источников их загрязнения, земли в районе расположения выявленных или потенциальных источников их загрязнения.

Организацию проведения видов мониторинга окружающей среды осуществляют:

- Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь — в части мониторинга атмосферного воздуха, мониторинга поверхностных вод, мониторинга подземных вод, мониторинга животного мира, радиационного мониторинга, локального мониторинга окружающей среды;

- Министерство образования Республики Беларусь — в части мониторинга озонового слоя;
- Национальная академия наук Беларуси — в части мониторинга растительного мира и геофизического мониторинга;
- Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь — в части мониторинга лесов;
- Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь — в части мониторинга земель.

Процедура проведения каждого вида мониторинга и использования его данных определена Советом Министров Республики Беларусь. В целях обеспечения взаимодействия систем наблюдения за состоянием окружающей среды в 1993 г. в Республике Беларусь была создана Национальная система мониторинга окружающей среды (НСМОС), которая является открытой и включает отдельные виды мониторинга окружающей среды, обеспечивает их взаимодействие в целях получения комплексной информации о состоянии окружающей среды, анализа и прогноза ее изменений. Данная система объединяет в себе два самостоятельных, но взаимосвязанных процесса: сбор информации о состоянии окружающей среды и предоставление информации заинтересованным субъектам. Порядок организации и функционирования НСМОС определяется Положением о Национальной системе мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, утвержденным Советом Министров Республики Беларусь [181]. Организацию и координацию функционирования НСМОС осуществляет Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Финансирование организации и функционирования НСМОС осуществляется за счет средств республиканского бюджета. НСМОС взаимодействует с системой социально-гигиенического мониторинга (организация проведения осуществляется Министерством здравоохранения Республики Беларусь) и системой мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (организация проведения осуществляется Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь) в части обмена информацией о состоянии окружающей среды и воздействии на нее природных и антропогенных факторов. Обмен информацией между указанными системами осуществляется на безвозмездной основе.

Самостоятельным элементом организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды является *учет*, осуществляемый в отношении вредных воздействий на окружающую среду и используемых природных ресурсов. В первом случае он осуществляется в отношении непосредственно объектов хозяйственной и иной деятельности, кото-

рая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, и видов вредных воздействий на окружающую среду. Учету также подлежат и сами юридические лица и индивидуальные предприниматели, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую среду, в том числе осуществляющие экологически опасную деятельность. Следует согласиться с точкой зрения, высказанной в юридической литературе, что учет целесообразно проводить не в отношении субъектов, а в отношении объектов хозяйственной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду [272, с. 592]. Законодательством предусмотрено, что в области охраны окружающей среды осуществляются как *государственный* учет, так и учет, *проводимый юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями* при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Государственный учет ведется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальными органами посредством учета природопользователей в базе данных государственного учета. База данных формируется в виде электронного документа, содержащего информацию о природопользователях, месте нахождения, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов природопользователей, их количественной и качественной характеристике, оценке вредного воздействия деятельности на окружающую среду и другие сведения, предусмотренные в структуре базы данных. При постановке на государственный учет каждому природопользователю присваивается учетный номер. Включение природопользователей в базу данных осуществляется: при согласовании акта выбора места размещения земельного участка; выдаче положительного заключения государственной экологической экспертизы проектов; выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, на специальное водопользование, на хранение и захоронение отходов производства, комплексных природоохранных разрешений; выдаче специальных разрешений (лицензии) на осуществление деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду; осуществлении контроля в области охраны окружающей среды. Целью такого учета является регулирование природоохранной деятельности, а также текущее и перспективное планирование мероприятий по снижению вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Государственный учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую среду, производится на основании комплексной оценки величины вредных воздействий, оказываемой этими объектами на такие компоненты природной среды, как

атмосферный воздух; поверхностные и подземные воды; земли, включая почвы; растительный и животный мир. К видам вредных воздействий на окружающую среду, подлежащим государственному учету, относятся как воздействия, непосредственно оказываемые хозяйственной и иной деятельностью в районе размещения объекта (выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, вредные физические воздействия на компоненты природной среды и др.), так и косвенные воздействия, т. е. вызываемые опосредованными (вторичными) факторами, возникающими вследствие эксплуатации объекта (изменение биологического разнообразия, переход загрязняющих веществ из одного компонента природной среды в другие компоненты и др.). Порядок государственного учета в области охраны окружающей среды утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь [227]. Следует отметить, что в экологическом законодательстве содержание термина «учет в области охраны окружающей среды» не раскрывается. Данный пробел, на наш взгляд, может быть устранен путем закрепления соответствующей дефиниции в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

Государственный учет используемых природных ресурсов ведется в форме кадастров. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» государственный кадастр природных ресурсов представляет собой систематизированный свод данных о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов, их экономической оценке и использовании, т. е. является источником информации о природных ресурсах. Данные кадастров учитываются органами государственного управления в процессе принятия решений, касающихся использования природных ресурсов, прогнозирования их изменений под влиянием деятельности человека и осуществления необходимых мер охраны. Виды государственных кадастров природных ресурсов, которые ведутся в республике, определены в Законе «Об охране окружающей среды» [197, ст. 72]. Следует обратить внимание на определенную некорректность формулировки указанной статьи, объединившей кадастр отходов с кадастрами природных ресурсов. Определенным образом от кадастров природных ресурсов отличается и государственный климатический кадастр, так как климат, являясь объектом отношений в области охраны окружающей среды, к природным ресурсам не относится. Государственный климатический кадастр представляет собой систематизированный свод данных о совокупности атмосферных условий (температура воздуха, облачность, атмосферное давление, направление и скорость ветра, количество осадков и т. п.), характерных для определенной территории в силу ее географического положения, меняющихся в течение

года. С 2006 г. с целью учета воздействий на окружающую среду в Республике Беларусь ведется государственный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов (кадастр парниковых газов). Данный кадастр содержит информацию о выбросах и поглощении парниковых газов с прямым и косвенным парниковым эффектом, а также о любых других газах, решение по которым принято на Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата [225]. В связи с вышесказанным представляется целесообразным дополнить Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» указанием на наличие кадастра парниковых газов. Кроме этого, законодательством предусмотрен государственный кадастр возобновляемых источников энергии, одной из целей ведения которого является анализ и прогнозирование сокращения выбросов загрязняющих веществ и парниковых газов в атмосферный воздух [237].

Можно согласиться с точкой зрения, что возобновляемые источники энергии не только способны обеспечивать безопасность энергоснабжения, но и оптимизировать защиту окружающей среды, а их учет является одним из направлений государственного регулирования в данной сфере [5]. Порядок ведения каждого вида государственного кадастра природных ресурсов и иных названных выше кадастров определяется соответствующим положением, утвержденным Советом Министров Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 71 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» юридические лица и индивидуальные предприниматели при осуществлении хозяйственной и иной деятельности также обязаны вести учет используемых природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, обращения с отходами, а также иных видов вредного воздействия на окружающую среду [197]. Эти данные подлежат учету в экологическом паспорте предприятия и государственному статистическому учету. Экологический паспорт предприятия обязаны вести юридические лица и индивидуальные предприниматели при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов. Порядок ведения экологического паспорта предприятия устанавливается Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь [68]. Экологический паспорт по решению природопользователя может разрабатываться и вестись для предприятия в целом или для отдельных зданий, сооружений и иных объектов. В случаях аренды зданий, сооружений и (или) иных объектов экологический паспорт разрабатывается и ведется природопользователем, являющимся арендатором. Разработка данного документа, а также внесение в него изменений и дополнений осуществляются

по состоянию на 1 января года, в котором он разрабатывается или вносятся изменения и дополнения. При смене собственника недвижимого имущества юридического лица разработка нового экологического паспорта не требуется, однако при изменении профиля производства природопользователя у него возникает обязанность разработки нового экологического паспорта. Документ утверждается руководителем организации, индивидуальным предпринимателем, осуществляющими эксплуатацию зданий, сооружений, иных объектов. Экологический паспорт составляется также на объекты по размещению отходов и содержит сведения об обустройстве и условиях эксплуатации объекта, о степени его воздействия на отдельные компоненты природной среды: атмосферный воздух, почву, поверхностные и грунтовые воды.

Одним из механизмов, направленных на охрану окружающей среды, является *лицензирование* определенных видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду, оказанием услуг в данной области. Следует согласиться с точкой зрения, что лицензирование можно рассматривать как форму контроля за рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды в процессе хозяйственной и иной деятельности [250, с. 44]. Правовую основу регулирования данного круга общественных отношений составляет Указ Президента Республики Беларусь «О лицензировании отдельных видов деятельности» [161]. В рассматриваемой сфере лицензированию подлежат: деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду; деятельность в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения; деятельность, связанная с осуществлением контроля радиоактивного загрязнения. Следует отметить, что ранее требовалось получение лицензии и на виды деятельности, связанные с использованием отдельных природных ресурсов (например, на деятельность по заготовке древесины и др.). В настоящее время законодательство такого требования не содержит. В юридической литературе в качестве критериев для определения видов деятельности, подлежащих лицензированию в области охраны окружающей среды, выделяют: угрозу экологической безопасности; необходимость ограничения антропогенного воздействия, которое возникает в результате осуществления деятельности; необходимость обеспечения соответствия субъекта, осуществляющего деятельность, требованиям в части использования труда лиц определенной квалификации, определенного оборудования и др. [249, с. 64].

Лицензирование деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, осуществляет Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Данный вид лицензиру-

емой деятельности включает следующие составляющие работы и услуги: операции с озоноразрушающими веществами; использование отходов 1–3 классов опасности, обезвреживание, захоронение отходов. Под операциями с озоноразрушающими веществами понимаются их купля, продажа, сбор, хранение, рециркуляция (рециклинг), восстановление, обезвреживание, утилизация, а также применение озоноразрушающих веществ при техническом обслуживании, ремонте оборудования и технических устройств, для эксплуатации которых в соответствии с техническими характеристиками необходимы озоноразрушающие вещества, при обеззараживании и очистке подкарантинных объектов, в том числе подкарантинной продукции.

Использованием отходов является их применение для производства продукции, энергии, выполнения работ, оказания услуг. Обезвреживание отходов представляет собой деятельность, направленную на обработку, сжигание или уничтожение отходов иным способом, в том числе приводящую к уменьшению объема отходов и (или) ликвидации их опасных свойств, не связанную с их использованием. Захоронение отходов – изоляция их на объектах захоронения отходов в целях предотвращения вредного воздействия отходов, продуктов их взаимодействия и (или) разложения на окружающую среду, здоровье граждан или имущество, не предусматривающая возможности их дальнейшего использования. Обращение с радиоактивными отходами не относится к рассматриваемому виду деятельности. Не требуется наличия лицензии для использования отходов 1–3 классов опасности, обезвреживания отходов в процессе научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ, а также отходов, образовавшихся в результате проведения таких работ. В законодательстве определены лицензионные условия, предъявляемые к соискателю лицензии, например наличие на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления или ином законном основании оборудования и инструментов, необходимых для осуществления данного вида деятельности, наличие специальной профессиональной подготовки у работников, допущенных к работам, связанным с обращением с озоноразрушающими веществами, использованием отходов 1–3 классов опасности, их обезвреживанием, захоронением и др.

Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения осуществляется Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Данный вид лицензируемой деятельности включает достаточно широкий перечень работ и услуг, из которых к лицензируемым видам в области охраны окружающей среды можно отнести: деятельность в области использования

атомной энергии (например, эксплуатация ядерных установок, обращение с ядерным топливом); деятельность в области использования источников ионизирующего излучения; деятельность по обращению с радиоактивными отходами (например, обезвреживание, переработка, хранение, захоронение радиоактивных отходов). Также законодательством установлены общие лицензионные требования и условия, предъявляемые к соискателю лицензии. Для отдельных работ и услуг, составляющих данный вид деятельности, установлены специальные лицензионные требования.

Лицензирование деятельности, связанной с осуществлением контроля радиоактивного загрязнения, осуществляется Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Данная деятельность включает радиационное обследование территорий, лесных и водных массивов, зданий и сооружений, оборудования, транспорта, определение содержания радионуклидов в продукции лесного хозяйства, сельскохозяйственной, промышленной и другой продукции, строительных материалах, воде, почве, воздухе, пищевых продуктах, лекарственно-техническом сырье, коммунальных отходах и других объектах контроля, а также определение поверхностного загрязнения и мощности дозы гамма-излучения. Особым лицензионным требованием является осуществление лицензируемой деятельности на объектах контроля, определенных Министерством по чрезвычайным ситуациям при выдаче лицензии и указанных в ней.

Хотелось бы обратить внимание, что в законодательстве закреплена ряд механизмов охраны окружающей среды, которые, на первый взгляд, носят организационно-правовой характер (например, экологическая сертификация, экологический аудит), но по своему содержанию близки к экономическим мерам охраны окружающей среды. Так, экологическая сертификация по своей природе тесно связана с разрешительной системой в области охраны окружающей среды и природопользования, однако в настоящее время имеет добровольный характер и является необходимым звеном при осуществлении экономической деятельности во многих сферах производства. В экологическом законодательстве *экологический аудит* определяется как независимая комплексная документированная проверка соблюдения требований в области охраны окружающей среды. Данная процедура может проводиться в добровольном или обязательном порядке за счет собственных средств юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Представляется, что по своему назначению экологический аудит, как и аудит вообще, является сугубо рыночным инструментом. Он составляет один из сегментов рынка экологических услуг как вид предпринимательской деятельности, осуществляемой на независимой и профессиональной основе. Модельный Закон от 13 июня 2000 г.

«Об основах экологического предпринимательства» определяет экологическое предпринимательство как производственную, научно-исследовательскую, кредитно-финансовую деятельность по производству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющую целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов [192]. Таким образом, экологический аудит, занимая особое место среди иных механизмов охраны окружающей среды, наряду с такими видами деятельности, как экологическое страхование, контроль экологических параметров производств и транспортных средств, экологическая сертификация и другие, может быть отнесен к предпринимательской деятельности в области охраны окружающей среды (экологическому предпринимательству).

Понятие и виды экологического аудита закреплены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [197, ст. 1], более подробно процедура проведения, порядок аттестации экологического аудитора, требования к заключению и отчетности о проведении экологического аудита регламентированы в ряде Правил, утвержденных постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь [168]. Вышеназванный нормативный правовой акт закрепляет такие объекты экологического аудита, как:

- окружающая среда в границах санитарно-защитной зоны объектов экоаудируемого субъекта, в процессе деятельности которого оказывается воздействие на окружающую среду;
- хозяйственная и иная деятельность, а также сооружения, производства, цеха и иные объекты, эксплуатация которых оказывает или может оказать воздействие на состояние окружающей среды;
- документация экоаудируемого субъекта (проектная, техническая, технологическая, эксплуатационная и др.);
- бизнес-планы инвестиционных проектов при проведении модернизации или реконструкции действующего производства, а также при создании нового производства и ежегодные бизнес-планы развития хозяйственной и иной деятельности, при которой имеется вероятность возникновения экологического риска;
- другие объекты, связанные с охраной окружающей среды, использованием природных ресурсов, обеспечением экологической безопасности.

Следует отметить, что в соответствии с законодательством Республики Беларусь бухгалтерская (финансовая) отчетность не является объектом экологического аудита, однако в процессе аудита учитываются экологические вопросы и их влияние на достоверность последней [238]. Таким образом, нормы Закона Республики Беларусь «Об аудиторской

деятельности» [188] не регулируют отношения в области экологического аудита. Анализ юридической литературы показывает наличие различных подходов к соотношению понятий «аудит» и «экологический аудит». Так, по мнению И. Г. Иутина, «экологический аудит целесообразно рассматривать в контексте нормативно-правового регулирования общего (финансового) аудита как одного из видов аудита. Это позволяет определить взаимосвязь экологического аудита с общим (финансовым) аудитом, а также установить правовые нормы, которые могут регулировать оба вида аудита. В этом случае достигаются следующие преимущества: во-первых, расширяется правовая база экологического аудита; во-вторых, исключается перегрузка законодательства в области аудита дублирующими нормами» [71, с. 7]. Противоположной точки зрения придерживается Т. В. Петрова, которая утверждает, что «ошибочным является мнение относительно возможности применения к отношениям в сфере экологического аудита федерального законодательства об аудиторской деятельности, т. е. о финансовом аудите» [221, с. 123]. Некоторые авторы, показывая специфику экологического аудита как организационно-правовой формы охраны окружающей среды, не определяют однозначно соотношение исследуемых понятий. Так, Е. В. Марьин утверждает, что «элементы общего и экологического аудита аналогичны и тождественны по своей природе. Подобная тождественность неизбежна в силу того, что экологический аудит — это вид общего аудита, и они соотносятся как целое и часть. Необходимо тесно законодательно связать финансовый аудит с экологическим, для того чтобы проведение последнего имело определенную экономическую эффективность и целесообразность». Однако далее автор делает противоположное утверждение о том, что термины «аудит», «аудиторская деятельность» должны пониматься в узком смысле, т. е. как деятельность исключительно в сфере финансового аудита, не включающая экологический и иные виды аудита [133, с. 121]. Нам представляется, что экологический аудит не может регулироваться общим законодательством об аудиторской деятельности и должен рассматриваться как самостоятельный организационно-правовой механизм охраны окружающей среды в силу: а) различных объектов «аудита» и «экологического аудита» (здесь не следует забывать, что в процессе аудиторской деятельности проверке (аудиту) подлежат *документы* организаций, а в случае проведения экологического аудита в качестве объекта может рассматриваться и *окружающая среда* в границах санитарно-защитной зоны объектов, а также *сооружения, производства, цеха и иные объекты*, эксплуатация которых оказывает или может оказать воздействие на состояние окружающей среды); б) особых целей и задач экологического аудита (обеспече-

ние охраны окружающей среды и рационального природопользования; повышение качества природоохранной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность и др.); в) наличия в законодательстве специальных требований к аттестации экологических аудиторов.

Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» экологический аудит может проводиться в добровольном или обязательном порядке. Однако в иных нормативных правовых актах, регулирующих данные отношения, употребляется термин «инициативный» аудит, что позволяет говорить о целесообразности приведения данных норм в логическое соответствие в части определения видов экологического аудита. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» устанавливает случаи, в которых экологический аудит проводится в обязательном порядке. К таковым относятся: приватизация предприятий как имущественных комплексов государственных унитарных предприятий [197, ст. 97]; ликвидация юридического лица или прекращение деятельности индивидуального предпринимателя, в том числе вследствие признания их экономически несостоятельными (банкротами), осуществляющих деятельность, связанную с вредным воздействием на окружающую среду [197, ст. 38]. Данный перечень не является исчерпывающим, обязательный экологический аудит может проводиться и в иных случаях, установленных законодательными актами Республики Беларусь. Однако следует отметить, что, во-первых, Законы Республики Беларусь «Об экономической несостоятельности (банкротстве)» [213], «О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества» [176] требований об обязательности проведения экологического аудита не содержат; во-вторых, указанные случаи проведения обязательного экологического аудита установлены в отношении всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых «оказывает вредное воздействие на окружающую среду». Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» вредное воздействие на окружающую среду – любое прямое либо косвенное воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к отрицательным изменениям окружающей среды. Представляется, что такое воздействие может оказывать любая деятельность, связанная с использованием природных ресурсов. В литературе высказывается обоснованная точка зрения о целесообразности проведения обязательного экологического аудита в отношении не всех, а только лишь эколо-

гически опасных предприятий и видов деятельности [19, с. 300]. Данный подход прослеживается в отдельных программных документах, принятых в Республике Беларусь ранее [38], в модельных законодательных актах СНГ [175], зарубежном законодательстве [281]. В законодательстве Республики Беларусь определены критерии отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности, которые могут быть использованы и для отнесения отдельных предприятий к объектам обязательного экологического аудита [160]. Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» обязательный экологический аудит проводится за счет собственных средств юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Однако в отдельных случаях (например, при банкротстве юридического лица) возникает вопрос о возможности финансирования данной процедуры за счет собственных средств заказчика. В качестве положительного момента для практической реализации нормы об обязательном экологическом аудите следует оценивать включение проведения обязательного экологического аудита в Перечень мероприятий по охране окружающей среды и воспроизводству природных ресурсов, финансируемых за счет средств республиканского и местных бюджетов [200]. Представляется, что данное изменение должно быть отражено и на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Заказчиком экологического аудита могут выступать органы государственного управления, однако в национальном законодательстве только в Законе «О питьевом водоснабжении» [172, ст. 9] содержится норма, в соответствии с которой организация экологического аудита систем питьевого водоснабжения входит в компетенцию Министерства жилищно-коммунального хозяйства. На наш взгляд, следует определить круг органов государственного управления, которые могут являться заказчиками экологического аудита, и закрепить его организацию в качестве компетенции данных органов [100].

Согласно Закону Республики Беларусь «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» одной из форм подтверждения соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации является *сертификация*. Подсистема экологической сертификации продукции и производств была создана в рамках Национальной системы сертификации Республики Беларусь (в настоящее время – Национальная система подтверждения соответствия) в 1998 г. К основной цели экологической сер-

тификации относится обеспечение охраны окружающей среды. Участниками экологической сертификации являются:

- Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, которое осуществляет государственное регулирование и научно-методическое руководство в области экологической сертификации;

- Государственный комитет по стандартизации Республики Беларусь, который осуществляет аккредитацию (признание) органов по экологической сертификации продукции, систем управления окружающей средой и др.;

- аккредитованные органы по экологической сертификации (например, учреждение «Центр международных экологических проектов, сертификации и аудита “Экологияинвест”», научно-производственное республиканское унитарное предприятие «Белорусский государственный институт стандартизации и сертификации» и др.);

- аккредитованные лаборатории аналитического контроля;

- заявители — юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Экологическая сертификация осуществляется органами по сертификации, аккредитованными в Национальной системе аккредитации Республики Беларусь. Объектами экологической сертификации в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» являются система управления окружающей средой, продукция, компетентность персонала в выполнении работ, услуг в области охраны окружающей среды, оказание услуг в области охраны окружающей среды [197, ст. 31]. Данный перечень носит открытый характер, и в него могут быть включены и иные объекты, в отношении которых в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь об охране окружающей среды принято решение об оценке соответствия. Организация и проведение работ по экологической сертификации регламентированы рядом технических нормативных правовых актов. К ним относятся: ТКП 5.1.15-2008, определяющий основные положения экологической сертификации [261]; ТКП 5.1.07-2007, устанавливающий порядок экологической сертификации услуг в области охраны окружающей среды [260]. Под системой управления окружающей средой понимается часть общей системы управления, включающая организационную структуру, планирование, ответственность, методы, процедуры, процессы, ресурсы, обеспечивающие выполнение природоохранных требований. К услугам в области охраны окружающей среды относятся разработка экологического паспорта предприятия, разработка нормативов допустимого сброса загрязняющих веществ, обследование земель, инвентаризация выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и др.

По результатам экологической сертификации заявитель получает экологический сертификат соответствия. В приложении к сертификату (или на обороте бланка сертификата) указываются перечень оказываемых видов услуг в области охраны окружающей среды, дополнительная информация, например о лабораториях и др. Сертификат вступает в силу после его регистрации в реестре Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь и действует три года. Если объектом сертификации являлась продукция, то заявитель имеет право маркировать указанную в сертификате продукцию, а также товаросопроводительную документацию, рекламные материалы экологическим знаком соответствия. Следует отметить, что в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь для плательщиков экологического налога, получивших экологический сертификат соответствия, в течение трех лет со дня получения этого сертификата к ставкам данного налога применяется понижающий коэффициент (0,9).

Таким образом, наличие определенных целей, установленного в законодательстве круга объектов, специальных норм, регламентирующих данную процедуру, позволяет рассматривать экологическую сертификацию как особый вид деятельности по подтверждению соответствия [101]. Однако следует обратить внимание, что в связи с признанием утратившим силу Положения об экологической сертификации продукции и производств в Республике Беларусь [236] отсутствует специальный нормативный правовой акт, определяющий основы экологической сертификации, что нельзя признать обоснованным. Кроме этого, в законодательстве отсутствует определение, отражающее все особенности, присущие экологической сертификации не только как форме подтверждения соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации, но и как одному из организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды. Данное понятие следует закрепить в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

2.2. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Регулирование охраны окружающей среды и природопользования выражается в сочетании административно-правовых средств воздействия и мер экономического характера. Национальная стратегия социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года относит к приоритетным направлениям обеспечения экологической устойчиво-

сти улучшение правовых, организационно-экономических и информационных условий для формирования ответственного и ресурсосберегающего потребления товаров, а также экологически безопасного их производства субъектами хозяйствования [144, с. 64]. Таким образом, в настоящее время осознана необходимость внедрения экономических инструментов в сферу регулирования экологических отношений.

Необходимо отметить, что в советский период преобладали административные меры воздействия на природопользователей, а впервые роль экономических методов управления природопользованием и охраной окружающей среды была определена в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» [159]. В указанном нормативном правовом акте говорилось, в частности, о необходимости «перехода от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью».

В экологическом законодательстве Республики Беларусь понятие «экономический механизм охраны окружающей среды» появилось с принятием в 1992 г. Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [197]. В первой редакции указанного законодательного акта в качестве элементов экономического механизма охраны окружающей среды закреплялись: планирование и финансирование природоохранных мероприятий; льготное кредитование и налогообложение природоохранной деятельности; определение лимитов на пользование природными ресурсами, размещение отходов, допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду; взимание налогов и других платежей за использование природных ресурсов, выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду; взимание платы за размещение отходов и другие виды вредного воздействия на окружающую среду; возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей среде и здоровью населения. Дальнейшее развитие правовое закрепление экономического механизма в рассматриваемой области получило в Концепции государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, которая была утверждена постановлением Верховного Совета Республики Беларусь в 1995 г. [91]. В данном документе обеспечение охраны окружающей среды с учетом экономических методов устанавливалось в качестве принципа государственной экологической политики. Активное внедрение экономических мер в рассматриваемую сферу целенаправленно подводит законодателя к дальнейшей разработке экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды. В новой редакции Закона Республики Беларусь «Об охране окру-

жающей среды» от 17 июля 2002 г. в число его элементов были включены такие как: проведение экономической оценки природных объектов; проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; экологическое страхование [197]. Экономические меры рационального использования и охраны отдельных компонентов природной среды также закреплены в природоресурсном законодательстве [178, ст. 59–61; 98, ст. 92–94].

Следует согласиться с точкой зрения, что экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования в широком понимании — это прежде всего система, инфраструктура (правовая, организационная, институциональная), необходимая для направления действия разнообразных экономических факторов в целях достижения разумного баланса экологических и экономических интересов общества [222, с. 5].

В правовой литературе присутствуют различные подходы как к определению понятия «экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования», так и к его содержанию. Так, многие авторы берут за основу структуру экономического механизма, закрепленного в законодательстве, которая представляет собой официальную концепцию экономического регулирования. Соответственно ими включаются такие элементы, как учет природных ресурсов, социально-экономическая оценка природных ресурсов, планирование природоохранных мероприятий наряду с традиционными элементами (такими как, например, финансирование природоохранных мероприятий, плата за природопользование и др.) [55, с. 216–238; 220]. В ряде случаев определения экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования исходят из его противопоставления правовому механизму охраны окружающей среды. Например, Ю. Е. Винокуров и С. А. Фомин понимают его следующим образом: «Суть экономического механизма охраны окружающей природной среды и природопользования заключается в том, что наряду с сугубо административно-правовыми методами и средствами воздействия на участников экологических правоотношений в механизм охраны окружающей природной среды включаются экономические средства и методы, призванные побуждать соответствующих субъектов надлежащим образом относиться к вопросам охраны природы, что обуславливает им определенные экономические выгоды в процессе хозяйственной деятельности» [26, с. 241]. О. И. Крассов экономический механизм охраны окружающей природной среды рассматривает как *правовой институт*, включающий в себя совокупность правовых норм, регулирующий условия и порядок аккумулирования денежных средств, поступающих в качестве платы за загрязнение окружающей среды и иные вредные на нее

воздействия, финансирования природоохранных мер и экономического стимулирования хозяйствующих субъектов путем применения налоговых и иных льгот [94, с. 246]. Данная точка зрения находит поддержку в юридической литературе [58, с. 85]. В то же время ряд авторов придерживается прямо противоположной точки зрения, отмечая, что «понятие экономического механизма не следует ассоциировать с неким самостоятельным институтом в рамках экологического права» [222, с. 19; 52, с. 129]. Следует отметить, что в соответствии с законодательством Республики Беларусь в данную систему включены весьма неоднородные и внешне не взаимосвязанные элементы в силу разнотипности регулируемых отношений, кроме того, используемый термин «механизм», включающий определенное количество элементов (каждый из которых может составлять отдельный институт либо подинститут), шире понятия «правовой институт». Таким образом, экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования представляет собой совокупность различных экономических мер, которые предусмотрены законодательством и направлены на обеспечение охраны окружающей среды и рациональное природопользование.

Задачами внедрения отдельных составляющих экономического механизма охраны окружающей среды в хозяйственную деятельность являются: обеспечение эколого-экономической согласованности между общественными интересами и интересами отдельных субъектов-природопользователей; стимулирование природоохранной деятельности; обеспечение оптимального использования финансовых ресурсов на природоохранные цели.

Элементы экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования определены в Законе «Об охране окружающей среды» [197, ст. 79], однако их перечень не является исчерпывающим, что позволяет относить к таковым иные экономические меры, направленные на охрану окружающей среды. В состав экономического механизма в рассматриваемой области входят как традиционные элементы (например, экологическое налогообложение), так и новые, возникновение которых связано с переходом к рыночным отношениям в современных условиях (например, проведение экономической оценки природных объектов). Следует подчеркнуть, что связь между экономической оценкой воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и иными элементами экономического механизма (например, платой за природопользование) теоретически может быть установлена и обоснована в качестве необходимой, но в законодательстве пока что последовательно не зафиксированы механизмы ее реализации. Неоднозначно включе-

ние в состав экономического механизма такого элемента, как возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей среде, что подтверждается и позицией законодателя, отраженной в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой факт вреда, причиненного окружающей среде, связан исключительно с нарушением требований в области охраны окружающей среды или иным нарушением законодательства Республики Беларусь. Представляется, что рассматривая элементы механизма эколого-правового регулирования, имеющие экономическое содержание, более корректно говорить о компенсационных выплатах за вредное воздействие на окружающую среду. К таковым следует отнести: возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, компенсационные выплаты за вредное воздействие на объекты животного мира и (или) среду их обитания, возмещение потерь объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов [282].

Возможность использования экономических механизмов в области охраны окружающей среды предусматривается и в международных документах. Так, Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата предполагает использование ряда экономических механизмов, например, предусмотрена возможность международной торговли квотами на выбросы парниковых газов [74]. И если согласиться с утверждением, что «само выделение экономико-правовых элементов и даже условное отграничение их от иных юридических способов регулирования поведения основывается на их связи с процессами обращения денежных средств, на возможностях торговли, на потребностях обеспечения условий для нормального функционирования рынка» [284], то, на наш взгляд, экономические меры регулирования воздействия на климат (торговля единицами сокращения выбросов парниковых газов и др.), предусмотренные международно-правовыми актами и закрепленные в национальном законодательстве, например Указе Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах сокращения выбросов парниковых газов» [169], могут быть отнесены к новым самостоятельным элементам правового механизма охраны окружающей среды, имеющим экономическое содержание [103].

Следует обратить внимание на современные тенденции изменения законодательства, обеспечивающего экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования. Это, во-первых, приостановление функционирования государственных фондов охраны природы; во-вторых, отказ от связи налогов (экологического, налога за добычу (изъятие) природных ресурсов) с определенными экологическими ограничениями, вы-

ражавшимися в установлении лимитов на природопользование; в-третьих, исключение из природоресурсного законодательства норм, конкретизирующих элементы экономического механизма охраны и использования отдельных природных ресурсов [77; 78; 28]. Представляется, что данные положения не способствуют дальнейшему развитию экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования.

Успешное выполнение программ и мероприятий по охране окружающей среды может быть достигнуто только при их адекватном финансировании, в связи с чем финансовое обеспечение природоохранной деятельности во всем ее многообразии является одним из основных элементов экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования. В соответствии со ст. 81 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» финансирование программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды производится за счет: средств республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе средств государственных целевых бюджетных фондов охраны природы; средств юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; средств граждан, в том числе иностранных; кредитов банков; иностранных инвестиций [197]. Кроме этого, для выполнения указанных программ и мероприятий могут привлекаться иные внебюджетные источники, не запрещенные законодательством Республики Беларусь. В научной литературе предлагается объединить всю совокупность элементов, касающихся финансового обеспечения природоохранной деятельности, в рамках категории «финансовый механизм природопользования и охраны окружающей среды», что обусловлено тем фактом, что стабильность отношений, возникающих в процессе финансирования природоохранной деятельности, может быть обеспечена путем согласованного развития всех источников и инструментов финансирования, объединенных в систему [45, с. 193]. Следует согласиться с точкой зрения, что «действующий правовой механизм финансирования деятельности по охране окружающей среды базируется на сочетании двух основных принципов: принципа платности природопользования, в том числе негативного воздействия на окружающую среду, и принципа участия публично-правовых образований в финансовом обеспечении планируемых ими мер по охране окружающей среды» [223, с. 68].

Законом Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2016 год» утвержден Перечень государственных программ, финансирование которых предусматривается из средств республиканского бюджета. В области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды к таким программам относятся, например, Государствен-

ная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011–2015 годы и на период до 2020 года, Государственная программа развития системы особо охраняемых природных территорий на 2015–2019 годы и др. Возможность финансирования природоохранных программ и мероприятий во многом определяется наличием стабильных юридически закрепленных источников получения средств, установлением правила о расходовании средств, собираемых с различных субъектов экологических отношений (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду в процессе хозяйственной деятельности, нарушителей экологического законодательства, обязанных возмещать вред, причиненный окружающей среде, и др.) исключительно на природоохранные цели. Одним из наиболее значимых источников финансирования природоохранных мероприятий являются государственные фонды охраны природы, которые должны дополнять бюджетные средства, а также средства, выделяемые на такие цели субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность. Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» для финансирования государственных, отраслевых и иных программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и иных целей в области охраны окружающей среды в Республике Беларусь создаются республиканский и, в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, местные фонды охраны природы, которые являются государственными целевыми бюджетными фондами [197, ст. 84]. Доходы и расходы республиканского фонда охраны природы утверждаются законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год, местных фондов охраны природы – решениями местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год. Следует отметить, что с 2012 г. действие норм Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», предусматривающих финансирование из данных фондов, ежегодно приостанавливалось, что нельзя признать обоснованным. Так, согласно ст. 8 Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2015 год» законодательные акты, а также решения Правительства Республики Беларусь, принятые (изданные) до 2014 г. и устанавливающие финансирование за счет средств республиканского фонда охраны природы, обеспечиваются финансированием в пределах средств, предусматриваемых в республиканском бюджете на финансирование охраны окружающей среды [179]. Таким образом, средства, которые ранее поступали в бюджетные фонды охраны природы (отдельные платежи за специальное природопользование; средства, полученные в счет возмещения вреда,

причиненного окружающей среде; штрафы за загрязнение окружающей среды и иные нарушения законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды; средства от реализации конфискованных или иным образом обращенных в доход государства орудий охоты и добычи рыбы и других водных животных, а также от продажи незаконно добытой с помощью этих орудий продукции и др.) потеряли свою целевую направленность (охрана окружающей среды) и могут быть израсходованы на цели, не связанные с охраной окружающей среды и выполнением природоохранных мероприятий. Данная проблема в настоящее время отражена на уровне стратегических документов, разрабатываемых и принимаемых в республике, что еще раз подтверждает ее серьезность и позволяет надеяться на изменение ситуации в ближайшем времени. Так, в соответствии с Национальной стратегией социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года к приоритетным направлениям обеспечения экологической устойчивости отнесено «повышение надежности и эффективности механизмов финансирования природоохранной деятельности через возобновление практики формирования фонда охраны природы, определение приоритетных направлений и прозрачных механизмов распределения его средств, внедрение механизмов платежей за экосистемные услуги» [144, с. 64].

Финансирование в области охраны окружающей среды базируется на принципе платности специального природопользования (Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» закрепляет его в качестве основного принципа охраны окружающей среды), который в настоящее время следует рассматривать не только как уплату в различных формах (экологический налог; пошлины; сборы и др.) обязательных платежей за вредное воздействие на окружающую среду и использование природных ресурсов, но и как обязанность субъектов, осуществляющих экономическую деятельность по производству текущих затрат и капитальных вложений с целью снижения негативного воздействия их деятельности на окружающую среду и восстановления ее нарушенного состояния. Анализ нормативных правовых актов подтверждает данную позицию. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации, демонтаже и сносе зданий, сооружений и иных объектов юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны обеспечивать благоприятное состояние окружающей среды, в том числе предусматривать: сохранение, восстановление и (или) оздоровление окружающей среды; снижение (предотвращение) вредного воздействия на окружающую среду; применение наилучших

доступных технических методов, малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий и др. [197, ст. 32]. Согласно ст. 44 данного Закона юридические лица и граждане при проектировании, производстве, эксплуатации, ремонте и техническом обслуживании мобильных источников обязаны разрабатывать и осуществлять меры по снижению токсичности, дымности отработанных газов, очистке или обезвреживанию выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, переходу на менее токсичные виды топлива и иные меры, направленные на предотвращение и снижение вредного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с экологическим законодательством на платной основе осуществляется специальное природопользование. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» устанавливает следующие *формы платежей за природопользование*: налоги, сборы (пошлины), арендная плата [197, ст. 83]. Необходимо отметить, что данный перечень не является исчерпывающим и плата может взиматься в иных формах. Анализ Налогового кодекса Республики Беларусь позволяет выделить три вида налогов как формы платы за специальное природопользование: земельный налог; экологический налог; налог за добычу (изъятие) природных ресурсов [142].

В юридической литературе обращается внимание на различие между налогообложением в сфере гражданского оборота и экологическим налогообложением [137, с. 164]. В сфере гражданского оборота в качестве объектов налогообложения определяются вещи, являющиеся объектами имущественных правоотношений. В платном природопользовании объектами налогообложения признаются физические величины природных ресурсов, представляющие собой объекты природоресурсных правоотношений (например, объемы добываемых из природной среды природных ресурсов; объемы выводимых в окружающую среду выбросов (сбросов) загрязняющих веществ). Следует согласиться с Т. И. Макаровой, что природные ресурсы в силу их естественного происхождения не имеют стоимости, которая представляет собой, согласно экономической теории, количество вложенного в производство труда. Именно поэтому налог состоит из платежей за пользование природными ресурсами, поскольку это действительно налог не на результат (доход, стоимость имущества и т. д.), а на процесс – воздействие на окружающую среду. Это означает, что размер налога в соответствии с белорусским законодательством не может быть обусловлен прибылью, получаемой от природопользования. Его величина вытекает непосредственно из «физических величин природных ресурсов», потребляемых природопользователем [130, с. 28].

Самостоятельным видом налога выступает экологический налог, его плательщиками признаются организации и индивидуальные предприни-

матели. Плательщиками за захоронение отходов производства на объектах захоронения отходов являются собственники отходов производства. К плательщикам не относятся бюджетные организации, за исключением бюджетных организаций, которые признаются плательщиками за захоронение отходов производства на объектах захоронения отходов производства в случае приобретения ими права собственности на отходы производства на основании сделки об отчуждении отходов или совершения других действий, свидетельствующих об обращении иным способом отходов в собственность, в целях последующего захоронения. Объектами налогообложения экологическим налогом признаются: выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух; сброс сточных вод; хранение, захоронение отходов производства [142, ст. 205]. Налоговая база экологического налога определяется как фактические объемы: выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух; сбросов сточных вод; отходов производства, подлежащих хранению, захоронению. До 1 января 2016 г. ввоз на территорию Республики Беларусь озоноразрушающих веществ, в том числе содержащихся в продукции, также являлся объектом налогообложения. Налоговая база в данном случае рассматривалась как их фактические объемы, заявленные для получения разового разрешения, а также разовой лицензии на импорт озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, включенных в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами [170].

Налоговая база экологического налога определяется как фактические объемы: выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух; сбросов сточных вод; отходов производства, подлежащих хранению, захоронению. Ставки экологического налога установлены в приложениях к Налоговому кодексу.

С 2010 г. (момента вступления в силу Особой части Налогового кодекса Республики Беларусь) в качестве самостоятельного вида налога закрепляется *налог за добычу (изъятие) природных ресурсов*. Плательщиками признаются организации и индивидуальные предприниматели. Плательщиками не являются бюджетные организации. Объектом налогообложения данным налогом признается добыча (изъятие) природных ресурсов, определенных в ст. 211 Налогового кодекса (например, нефти, железных руд, виноградной улитки, бурого угля и др.). Налоговая база налога за добычу (изъятие) природных ресурсов, за исключением соли калийной, определяется как фактический объем добываемых (изымаемых) природных ресурсов. Ставки налога за добычу (изъятие) природных ресурсов установлены в приложениях к Налоговому кодексу.

Следует отметить, что плательщики единого налога с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц освобождаются от экологического налога и налога за добычу (изъятие) природных ресурсов.

Одной из отличительных особенностей экологического налогообложения являлось наличие непосредственной связи двух рассматриваемых налогов с определенными экологическими ограничениями, обеспечивающими рациональность, устойчивость природопользования. Налоговое законодательство связывало установление лимита на природопользование с размером соответствующего налога. Так, за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод, хранение отходов производства сверх установленных лимитов либо без установленных лимитов в случаях, когда их установление предусматривалось законодательством, применялись ставки экологического налога, увеличенные на коэффициент 15. Аналогичное правило действовало при определении размера налога за захоронение отходов производства сверх установленных собственникам таких отходов лимитов либо без установленных лимитов в случаях, когда необходимость их установления предусматривалась законодательством. В соответствии с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс Республики Беларусь, данные нормы были исключены с 1 января 2011 г. [148]. Требование, устанавливающее связь налога за добычу (изъятие) природных ресурсов с лимитами, было исключено из ст. 213 Налогового кодекса Республики Беларусь с 1 января 2014 г. [150]. Эти изменения порождают проблему выполнения норм экологического законодательства по соблюдению лимитов, установленных природопользователям, так как данная обязанность предусматривается отдельными нормативными правовыми актами (несмотря на тенденцию исключения ее из природоресурсного законодательства), а юридическая ответственность за невыполнение установлена только в единственном случае — забор воды с превышением лимитов, утвержденных уполномоченным органом государственного управления [79, ст. 15.52].

Как отмечалось выше, плата за природопользование может взиматься также в форме сборов (пошлин). Налоговым кодексом установлен сбор с заготовителей, который является местным сбором. Плательщиками признаются организации и индивидуальные предприниматели. Объектом обложения сбором с заготовителей признается осуществление промышленной заготовки (закупки) дикорастущих растений (их частей), грибов, технического и лекарственного сырья растительного происхождения в целях их промышленной переработки или реализации, за исключением их заготовки, при которой плательщиком внесена плата за побочное лесное пользование либо применено освобождение от указанной платы.

Налоговая база сбора с заготовителей определяется как стоимость объема заготовки (закупки), определенная исходя из заготовительных (закупочных) цен. Ставки сбора с заготовителей устанавливаются в размере, не превышающем 5 %.

Согласно Налоговому кодексу Республики Беларусь объектами обложения *государственной пошлиной* признаются: предоставление права на охоту; выдача разрешений на ввоз и (или) вывоз отходов, ограниченных к ввозу (вывозу) на территорию (с территории) Республики Беларусь по основаниям неэкономического характера.

Платежи за специальное природопользование могут взиматься в форме арендной платы, а также других обязательных платежей (к последним могут быть отнесены платежи за лесопользование, а также плата за природные ресурсы, переданные в концессию). В соответствии с ч. 1 ст. 577 ГК по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование [39]. Согласно природоресурсному законодательству в аренду могут быть предоставлены земельные участки, водные объекты, участки лесного фонда (исключение: научно-исследовательские и учебно-опытные цели), охотничьи угодья, рыболовные угодья. Закон Республики Беларусь «О концессиях» предусматривает возможность использования на условиях концессии земель, недр, вод, лесов [158, ст. 3]. Особенности арендной платы и платы за использование природных ресурсов на условиях концессии определены в специальном законодательстве. Так, Лесным кодексом Республики Беларусь предусмотрено, что плата за участки лесного фонда, переданные в аренду или концессию для осуществления лесных пользований, взимается в размере, определяемом договором аренды или концессионным договором. При этом плата устанавливается не ниже действующих такс (минимальных ставок платы) за соответствующий вид лесопользования [98, ст. 93]. Порядок определения размера ежегодной арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности, определен Указом Президента Республики Беларусь [146]. Минимальные пределы арендной платы установлены также при аренде охотничьих и рыболовных угодий [163]. Согласно Водному кодексу Республики Беларусь размер арендной платы за пользование поверхностными водными объектами для рыбоводства, порядок, условия и сроки ее внесения определяются в договоре аренды [28, ст. 35]. Представляется целесообразным определить в специальном нормативном правовом акте минимальные ставки арендной платы за пользование водными объектами на основе договора аренды по аналогии с нормами земельного, лесного, фаунистического законодательства, которые были приведены выше.

Анализ нормативных правовых актов показывает, что в законодательстве закреплены специальные нормы, регулирующие взимание платежей за лесопользование. Так, согласно Лесному кодексу Республики Беларусь размер *платы за лесные пользования* определяется по таксам, которые могут быть установлены областными исполнительными и распорядительными органами (например, за побочные лесные пользования и заготовку второстепенных лесных ресурсов, а также за пользование участками лесного фонда в культурно-оздоровительных, туристических, иных рекреационных и (или) спортивных целях) [98, ст. 93]. Таксы на древесину на корню и живицу устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь [191; 187].

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах осуществления инвестиционной деятельности в отношении недр» предусмотрена уплата обязательного разового платежа инвестором за предоставление участков недр в пользование в соответствии с концессионным или инвестиционным договором с Республикой Беларусь [167]. Представляется, что платежи за лесопользование и пользование недрами на основе концессионного или инвестиционного договора выступают в качестве самостоятельных форм платы за специальное природопользование.

С целью создания условий экономической заинтересованности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в реализации природоохранных мероприятий в процессе осуществления своей деятельности законодательством предусмотрено установление мер экономического стимулирования. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» экономическое стимулирование охраны окружающей среды может осуществляться на основе:

- установления Президентом Республики Беларусь и (или) законами Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, отдельным категориям юридических и физических лиц льгот;
- ускоренной амортизации оборудования и других объектов, предназначенных для охраны и оздоровления окружающей среды [197, ст. 82].

Льготы устанавливаются отдельным категориям юридических и физических лиц: при соблюдении режимов охраны и использования особо охраняемых природных территорий, природных территорий, подлежащих специальной охране, рациональном (устойчивом) использовании ими природных ресурсов на территории переходных зон биосферных резерватов; внедрении юридическими и физическими лицами наилучших доступных технических методов, малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий, специального оборудования, снижающего вредное воздействие на окружающую среду; использовании отходов в каче-

стве вторичного сырья, а также осуществлении иной природоохранной деятельности. В силу характера регулируемых отношений возможность применения данных льгот не закрепляется в экологическом законодательстве, а устанавливается в нормативных правовых актах, относящихся к иным отраслям, и выражается через так называемые «экологизированные» нормы. К таким нормативным правовым актам относится Налоговый кодекс Республики Беларусь, анализ которого позволяет говорить о возможности освобождения от отдельных видов налогов, а также применении понижающих коэффициентов к ставкам экологического налога. Так, юридические и физические лица, осуществляющие природоохранную деятельность, могут быть освобождены от таких видов налогов, как налог на недвижимость – капитальные строения (здания и сооружения), предназначенные для охраны окружающей среды и улучшения экологической обстановки [142, ст. 186], перечень которых утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 20 марта 2009 г. № 144, например рыбозащитные сооружения, здания, предназначенные для хранения, захоронения, использования, обезвреживания, сбора и сортировки отходов [194]. Освобождаются от земельного налога земельные участки, предоставленные государственным эксплуатационно-строительным организациям и занятые прибрежными полосами, которые являются природными территориями, подлежащими специальной охране; земельные участки, занятые объектами и установками по использованию возобновляемых источников энергии, а также земельные участки, предоставленные на период строительства (реконструкции) объектов и установок по использованию возобновляемых источников энергии и др. [142, ст. 194]. Освобождаются от налога на добавленную стоимость плательщики данного налога при ввозе на территорию Республики Беларусь установок, комплектующих и запасных частей к ним по использованию возобновляемых источников энергии [142, ст. 96]. Основанием для освобождения от налога на добавленную стоимость является заключение об отнесении ввозимых товаров к установкам по использованию возобновляемых источников энергии, выдаваемое Государственным комитетом по стандартизации Республики Беларусь по форме, установленной Советом Министров Республики Беларусь. Кроме этого, экономическое стимулирование использования возобновляемых источников энергии предусмотрено соответствующим законом [151] и заключается в установлении тарифов на энергию, производимую из этих источников энергии и приобретаемую государственными энергоснабжающими организациями, с применением повышающих коэффициентов, дифференцированных в зависимости от вида возобновляемых источников энергии, в первые 10 лет

со дня ввода в эксплуатацию установки. Так, согласно постановлению Министерства экономики Республики Беларусь от 7 августа 2015 г. № 45 применяются такие коэффициенты, как, например, с использованием энергии ветра – 1,3; с использованием энергии солнца – 2,7 и др. [184].

Следует отметить, что в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2010 г. № 625 «О некоторых вопросах сокращения выбросов парниковых газов» денежные средства, полученные от продажи единиц добровольного сокращения выбросов парниковых газов, поступают на счет организации, реализующей проект по добровольному сокращению выбросов парниковых газов, включаются этой организацией в состав внереализационных доходов и освобождаются от налога на прибыль в размере суммы освоенных капитальных вложений (за исключением капитальных вложений, финансируемых из бюджета) в реализацию такого проекта [169]. Основанием для включения организаций, реализующих проект по добровольному сокращению выбросов парниковых газов, денежных средств в состав внереализационных доходов, и освобождения их от уплаты налога на прибыль являются: договор о реализации проекта по добровольному сокращению выбросов парниковых газов; документ организации проекта или комплексного проекта по добровольному сокращению выбросов парниковых газов по форме, утвержденной Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь; заключение Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь о полученных единицах добровольного сокращения выбросов парниковых газов в результате реализации этого проекта.

Как отмечалось выше, в некоторых случаях в законодательстве установлено правило о возможности применения понижающих коэффициентов к ставкам отдельных видов налогов. Такие коэффициенты применяются к ставкам экологического налога, указанным в приложениях к Налоговому кодексу Республики Беларусь: за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, за сброс сточных вод, за хранение, захоронение отходов производства плательщиками, получившими экологический сертификат соответствия, в течение трех лет со дня получения этого сертификата – 0,9; за сброс сточных вод в водные объекты теплоэлектростанциями, использующими в работе возобновляемые источники энергии, охлаждение конденсаторов турбин которых осуществляется по прямоточной схеме, – 0,2 и др.

Однако следует обратить внимание на тот факт, что меры государственной поддержки, выраженные в установлении льгот, далеко не всегда подтверждены действующим законодательством, что не способствует

выполнению соответствующих природоохранных мероприятий. Например, они фактически отсутствуют при внедрении наилучших доступных технических методов, малоотходных технологий и др. Не нашел отражения в законодательстве механизм стимулирования юридических и физических лиц при использовании ими природных ресурсов на территории переходных зон биосферных резерватов [105].

Одним из элементов экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования, позволяющего сформировать финансово-экономическую основу для возмещения экологического вреда, является экологическое страхование. Согласно п. 2 Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь, страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, в том числе иностранных и международных, а также Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, иностранных государств при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет страховых резервов, формируемых страховщиками в установленном порядке [183]. На экологическое страхование как вид, выделяемый в структуре страхования, распространяются все его правовые признаки. Согласно ст. 85 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» под экологическим страхованием понимается страхование гражданской ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по защите имущественных интересов граждан и организаций, а также Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц при причинении экологического вреда [197]. Следует согласиться с точкой зрения, отраженной в юридической литературе, что «признание общегосударственной системы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов приоритетным направлением обеспечения экологической безопасности дает возможность рассматривать экологическое страхование в качестве одного из инструментов (способов) обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства. Таким образом, специфика рассматриваемых отношений позволяет наряду с частноправовой выделить публично-правовую (эколого-правовую) сущность экологического страхования, характеризующую его как один из способов обеспечения состояния защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в экологической сфере (т. е. один из способов обеспечения экологической безопасности) [131, с. 18]. Основанием возникновения отношений в области экологического страхования является договор страхования, заключае-

мый между страхователем и страховщиком. Объектом экологического страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью граждан, их имуществу, имуществу юридических лиц в результате загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую среду. Например, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, вправе заключить договор страхования ответственности за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте со страховой организацией [177, ст. 25]. Страховым событием (случаем) может служить внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к неожиданному выбросу загрязняющих веществ в окружающую среду. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерб по которым подлежит возмещению, оговаривается в каждом конкретном случае при заключении договора страхования. Страховщиками (страховыми организациями) выступают страховые организации при наличии у них уставного, резервного фондов и иных резервов, прошедшие регистрацию и получившие лицензию на право проведения страхования или перестрахования. Страхователями признаются юридические и физические лица (индивидуальные предприниматели), уплачивающие страховые взносы и вступающие в конкретные страховые отношения со страховщиком. Круг субъектов, гражданская ответственность которых может быть застрахована в порядке экологического страхования (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), не ограничивается законодательством. Вместе с тем ряд авторов считает, что к данным лицам целесообразно относить субъектов, хозяйственная деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую среду [131, с. 21].

Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных гражданским законодательством, и может включать: компенсацию ущерба, вызванного повреждением или гибелью имущества; расходы по восстановлению окружающей среды и приведению ее в состояние, соответствующее нормативам; расходы, необходимые для спасения жизни и имущества лиц, которым в результате страхового случая причинен вред, или по уменьшению ущерба, причиненного страховым случаем; расходы, связанные с предварительным расследованием, проведением судебных процессов; иные расходы по рассмотрению исков, предъявляемых страхователю, которые могут быть предметом возмещения по договору, при ус-

ловии, что на эти расходы дано предварительное согласие страховщика [283, с. 206]. Согласно ст. 102-1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» юридические лица и индивидуальные предприниматели, застраховавшие свою гражданскую ответственность за причинение экологического вреда в порядке экологического страхования, в случае если страхового возмещения недостаточно для полного возмещения причиненного экологического вреда, возмещают разницу между страховым возмещением и фактическим размером причиненного вреда.

2.3. ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ИМЕЮЩИХ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Механизм эколого-правового регулирования представляет собой комплекс мер (средств), имеющих различное содержание, которые предусмотрены законодательством и в совокупности направлены на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. В структуру механизма эколого-правового регулирования наряду с организационными и экономическими необходимо также включать элементы, имеющие идеологическое содержание: экологическое образование; воспитание и просвещение; информирование общественности, а также ее участие в принятии экологически значимых решений. Особое внимание на современном этапе уделяется экологическому образованию и просвещению, что тесно связано с информированием общественности по вопросам, касающимся окружающей среды. Так, Кодекс Республики Беларусь об образовании в качестве принципа государственной политики в сфере образования закрепляет «экологическую направленность образования» [80, ст. 2]. Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» обеспечение пропаганды знаний в области охраны окружающей среды и природопользования и формирования экологической культуры относится к основным принципам охраны окружающей среды [197, ст. 4]. А сама пропаганда знаний в области охраны окружающей среды и формирование экологической культуры определяются данным нормативным правовым актом как основные направления государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды [197, ст. 7]. Организация такой деятельности возложена на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Местные исполнительные и распорядительные органы в об-

ласти охраны окружающей среды также должны участвовать в формировании экологической культуры. Данная обязанность закреплена и за гражданами, которые обязаны повышать экологическую культуру, содействовать воспитанию в этой области подрастающего поколения [197, ст. 12]. Общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, проводят работу по пропаганде и воспитанию у граждан бережного отношения к природе, повышению их экологической культуры. Представляется, что непрерывное экологическое образование и просвещение являются инструментами формирования экологической культуры как неотъемлемой части культуры общечеловеческой, что и должно быть отражено в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве направления государственной экологической политики.

В 2013 г. в законодательстве Республики Беларусь впервые был закреплён институт общественных экологов. Общественными экологами могут быть дееспособные граждане Республики Беларусь, изъявившие желание добровольно и безвозмездно оказывать содействие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальным органам в осуществлении деятельности по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Общественные экологи имеют также право участвовать в распространении экологической информации и оказывать содействие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальным органам в пропаганде и воспитании у граждан бережного отношения к природе, повышении их экологической культуры. Представляется целесообразным с целью эффективной реализации данной нормы определение в законодательстве способов, посредством которых лица, зарегистрированные в качестве общественных экологов, могут реализовать данные права. Следует отметить, что Положение о порядке деятельности общественных экологов, утверждённое постановлением Совета Министров Республики Беларусь, не содержит таких норм [228].

Национальная стратегия социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года относит расширение возможностей для участия граждан, общественных объединений, бизнес-сообщества в формировании и реализации государственной экологической политики к приоритетным направлениям обеспечения экологической устойчивости [144, с. 92]. Правовые аспекты общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений урегулированы ст. 6–8 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе

принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 25 июня 1998 г. (Орхусская конвенция) и детализируются в законодательстве Республики Беларусь [85]. Следует отметить, что имплементация Орхусской конвенции потребовала серьезных усилий со стороны Республики Беларусь по внесению изменений и дополнений в законодательство, в частности, в 2007 г. был принят Закон Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь “Об охране окружающей среды” по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда», который дал легальное определение экологической информации, установил правовые основы доступа к ней, вытекающие из подходов, сформулированных в Орхусской конвенции, определил состав, источники и виды экологической информации [147]. При этом в части имплементации второго элемента Орхусской конвенции — участия общественности в принятии экологически значимых решений — были разработаны только некоторые специальные формы такого участия. В настоящее время они закреплены в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов в виде: общественных обсуждений в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду [234], общественной экологической экспертизы [233], обсуждения вопросов планируемого удаления, пересадки объектов растительного мира в населенных пунктах [226]. Хотелось бы обратить внимание, что мы не останавливаемся на общих формах, установленных иным (например конституционным и др.) законодательством, таких как референдум, обращения в государственные органы, право на свободу собраний, митингов, уличных шествий, которые могут получить экологическое значение в силу того вопроса, который разрешается общественностью при помощи такого способа.

Как было отмечено, одной из форм участия общественности в принятии экологически значимых решений является общественная экологическая экспертиза, возможность проведения которой предусмотрена Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [197, ст. 61]. В 2010 г. постановлением Совета Министров Республики Беларусь определен порядок проведения общественной экологической экспертизы, что является положительным моментом в правовом регулировании данных общественных отношений [233]. Однако следует обратить внимание, что до принятия данного нормативного правового акта общественная экологическая экспертиза могла проводиться по инициативе общественных объединений и граждан независимыми специалистами в отношении любой планируемой хозяйственной деятельности. Постановление

определило закрытый перечень объектов общественной экологической экспертизы — это следующая проектная документация:

- градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий;

- обособления инвестирования в строительство, архитектурные и строительные проекты, для которых в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Из анализа вышеприведенных норм можно сделать вывод, что круг объектов общественной экологической экспертизы значительно уже в сравнении с экспертизой государственной. Объектами последней, согласно Закону Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе», могут быть проекты территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; проекты водоохранных зон и прибрежных полос водных объектов; проекты технических нормативных правовых актов, в которых устанавливаются требования в области охраны окружающей среды и (или) рационального использования природных ресурсов к продукции или оказанию услуг и др. [153, ст. 5]. Таким образом, данная норма определенным образом ограничивает права общественности на участие в процессе принятия экологически значимых решений в форме проведения общественной экологической экспертизы.

Проведенный анализ законодательства Республики Беларусь на соответствие общим основам общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений, предусмотренным ст. 6–8 Орхусской конвенции, показывает, что национальное законодательство фрагментарно закрепляет порядок такого участия, а названные выше правовые формы определяют лишь отдельные аспекты предусмотренной Орхусской конвенцией процедуры и не имеют универсального характера. При этом следует согласиться с точкой зрения, что «непосредственное применение положений Орхусской конвенции, возможность которого предусмотрена ст. 33 Закона Республики Беларусь “О международных договорах Республики Беларусь”, во многих случаях весьма затруднительно, поскольку для этого необходимо наличие определенной институциональной структуры, процедур в национальной правовой системе, которые в современных условиях не сформированы» [97, с. 344]. В связи с вышесказанным актуальным является определение направлений дальнейшего совершенствования законодательства с целью реализации и защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и наибо-

лее полного обеспечения участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, а также установления соответствия между положениями международного документа и национального законодательства, регулирующими данные общественные отношения. В данном случае возникает вопрос о виде и силе нормативного правового акта, регулирующего соответствующие отношения. Представляется, что при совершенствовании белорусского законодательства, обеспечивающего участие общественности в принятии экологически значимых решений, следует исходить из консолидирующей роли Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», обусловленной задачами законодательства об охране окружающей среды, определенными ст. 3 названного Закона, такими как: обеспечение благоприятной окружающей среды; регулирование отношений в области охраны природных ресурсов, их использования и воспроизводства; предотвращение вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности; улучшение качества окружающей среды; обеспечение рационального (устойчивого) использования природных ресурсов. Таким образом, именно в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» целесообразно закрепить право граждан, их инициативных групп и общественных объединений, понимаемых как общественность в контексте Орхусской конвенции, на участие в принятии экологически значимых решений [107, с. 554].

Данный подход воспринят законодателем, что подтверждается принятием 24 декабря 2015 г. Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений» [149]. Положительным моментом является попытка закрепления термина «экологически значимые решения», что, по нашему мнению, должно устранить неоднозначность формулировок, обусловленную употреблением названного понятия в Орхусской конвенции и отсутствием конкретной дефиниции в законодательстве Республики Беларусь, и определит круг вопросов, в решении которых общественность может принимать участие. Согласно п. 1 ст. 1 Закона экологически значимые решения — принимаемые государственными органами решения, указанные в ч. 1 ст. 152 Закона «Об охране окружающей среды», реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов. Обращаясь к п. 8 ст. 1, которым предполагается дополнить Закон «Об охране окружающей среды», ст. 152 «Общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду»,

мы видим, что граждане и юридические лица наделяются правом принимать участие в общественных обсуждениях проектов следующих экологически значимых решений:

- концепций, программ, планов, схем, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов, а также изменений и дополнений к ним, не носящих технического характера;
- нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также иных нормативных правовых актов, направленных на регулирование вопросов осуществления деятельности, для объектов которой проводится ОВОС в соответствии с законодательством Республики Беларусь о государственной экологической экспертизе;
- решений о выдаче разрешения на удаление, пересадку объектов растительного мира в соответствии с законодательством Республики Беларусь о растительном мире.

В случае если в соответствии с законодательством Республики Беларусь о государственной экологической экспертизе для объектов проводится оценка воздействия на окружающую среду, общественному обсуждению подлежат отчеты об ОВОС. Однако следует отметить, что анализ вышеприведенной нормы позволяет говорить об отсутствии в данной статье закона решений, касающихся планируемой хозяйственной деятельности, которая связана с использованием природных ресурсов, может оказывать воздействие на окружающую среду и выходит за рамки ОВОС. Данное положение, на наш взгляд, нельзя признать обоснованным, так как именно с принятием таких решений связано начало осуществления хозяйственной деятельности. Анализ законодательства показывает полное отсутствие правовых норм, регулирующих возможность участия общественности, в ряде актов природоресурсного содержания [77; 195] либо недостаточный уровень такого регулирования [28, ст. 17].

По нашему мнению, наиболее значимыми решениями, касающимися хозяйственной и иной деятельности, при принятии которых требуется учет общественного мнения, являются:

- объявление, преобразование и прекращение функционирования заповедников, национальных парков, заказников;
- предоставление в аренду водных объектов (их частей), участков лесного фонда, охотничьих угодий, рыболовных угодий;
- предоставление горных отводов;
- предоставление водных объектов (их частей) в обособленное водопользование;

- предоставление участков лесного фонда с их изъятием у юридических лиц, ведущих лесное хозяйство;
- удаление объектов растительного мира в населенных пунктах;
- утверждение акта выбора места размещения земельного участка для строительства объекта.

Таким образом, общественные обсуждения как самостоятельная форма участия общественности должны проводиться не только при принятии решений, касающихся объектов, для которых проводится ОВОС, о планируемом удалении, пересадке объектов растительного мира (что предусмотрено действующим законодательством), а применяться как единая универсальная форма такого участия для всех решений, касающихся окружающей среды.

Таким образом, в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» должны быть закреплены в качестве форм участия общественности в принятии экологически значимых решений:

- общественные обсуждения экологически значимых решений (как единая универсальная форма);
- общественная экологическая экспертиза.

При этом следует обратить внимание, что понятие «общественные обсуждения» отражает не отдельное мероприятие, а процесс, включающий этапы от информирования общественности о планируемом принятии экологически значимого решения, ознакомления общественности с материалами, содержащими информацию по существу такого решения до сбора замечаний и предложений общественности, включая проведение в необходимых случаях собрания по обсуждению экологически значимого решения. Причем в зависимости от вида принимаемого решения процедура общественного обсуждения может включать все перечисленные выше элементы либо некоторые из них. Учитывая вышесказанное, следующим шагом после закрепления в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» общественных обсуждений в качестве самостоятельной формы участия общественности в принятии экологически значимых решений будет являться определение порядка их проведения в специальном нормативном правовом акте. В данном документе целесообразно выделить как структурные части «проведение общественных обсуждений проектов концепций, прогнозов, государственных, региональных и отраслевых программ, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду» и «проведение общественных обсуждений экологически значимых решений, касающихся хозяйственной и иной деятельности». Предлагаемый нормативный правовой акт должен содержать

также общие положения о порядке проведения общественных обсуждений, включающие цели, этапы и иные общие требования к организации общественных обсуждений. Принимая во внимание, что процедура участия общественности по планируемой деятельности в отношении объектов, для которых проводится ОВОС, уже определена в законодательстве, нормы данного документа не будут распространяться на такие случаи.

Отличительной особенностью общественных обсуждений в сравнении с иными формами участия общественности является наличие субъекта, на которого возложена обязанность их организации. Представляется, что в качестве организатора общественных обсуждений экологически значимых решений следует рассматривать лиц, инициирующих либо непосредственно принимающих решения, отвечающие критериям экологической значимости. На наш взгляд, в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» следует определить круг лиц, которые могут выступать как организаторы рассматриваемой процедуры, а в силу отнесения к таковым и государственных органов – закрепить в качестве полномочия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, исполнительных и распорядительных органов организацию общественных обсуждений экологически значимых решений (соответственно в ст. 10 и 11 названного Закона). При этом организация общественных обсуждений должна включать не только этапы собственно процедуры общественных обсуждений (например, возможность ознакомления с материалами, содержащими информацию по существу планируемого решения, и др.), но и ознакомление с результатами проведенной процедуры, а также в случае принятия – уведомление о принятом экологически значимом решении, что будет полностью отвечать пп. 2, 8, 9 ст. 6 Орхусской конвенции.

Исходя из п. 2 ст. 6 Орхусской конвенции, предусматривающей, что «заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется... на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды», с правовой точки зрения важно определить момент принятия экологически значимого решения. Представляется, что общественные обсуждения проектов концепций, прогнозов, программ, реализация которых связана с использованием природных ресурсов или может оказать воздействие на окружающую среду, должны проводиться в период после принятия решения о разработке проекта программы, но до его окончательного утверждения.

Начало хозяйственной и иной деятельности зачастую связано с принятием решений, касающихся использования природных ресурсов. Как уже отмечалось, анализ законодательных актов природоресурсного со-

держания показывает отсутствие правовых норм, регулирующих возможность участия заинтересованной общественности в принятии таких решений. В связи с чем следует закрепить, что общественные обсуждения экологически значимых решений, касающихся хозяйственной и иной деятельности, проводятся до принятия решений уполномоченными органами, например до принятия решения об объявлении национального парка или заказника.

Тем не менее представляется, что сам факт разработки и принятия Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений», несомненно, демонстрирует положительные тенденции в области правового обеспечения экологических прав граждан [99].

3.1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Концепция устойчивого развития предполагает оптимальное сочетание экономических, социальных и экологических интересов. Для достижения такого баланса в Республике Беларусь принята Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. В качестве одного из принципов устойчивого развития рассматривается усиление взаимосвязи экономики и экологии, формирование эколого-ориентированной экономической системы. Кроме того, экологический компонент Национальной стратегии предполагает реализацию мероприятий по постепенному снижению антропогенного давления на окружающую среду [143]. Минимизация отрицательного влияния на окружающую среду предполагает наличие природоохранных мероприятий на максимально возможных стадиях хозяйственной и иной деятельности. В национальном законодательстве организационно-правовые мероприятия, обеспечивающие учет экологического фактора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, рассматриваются не как части единого процесса, а как разрозненный набор процедур. В связи с этим существует необходимость в комплексной процедуре, обеспечивающей непрерывный процесс такого учета, и в ее правовом закреплении. В качестве механизма представляется возможным использовать экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности, под элементами которого

следует понимать природоохранные мероприятия, позволяющие оценить соответствие хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям на конкретном этапе ее осуществления. Прежде всего отмеченному критерию соответствуют такие механизмы, как:

- природоохранные мероприятия на стадии обоснования размещения объекта;
- оценка воздействия на окружающую среду (проводится на этапе разработки непосредственно проектной документации);
- стратегическая экологическая оценка (проводится на этапе разработки стратегической документации);
- экологическая экспертиза (осуществляется на этапе согласования проектной документации);
- экологический контроль (имеет место на стадии непосредственного осуществления и прекращения деятельности);
- послепроектный анализ (имеет место на стадии непосредственного осуществления деятельности);
- экологический аудит (имеет место на стадии непосредственного осуществления и прекращения деятельности).

Элементы такого целостного учета экологического фактора неоднородны. Их условно можно подразделить на сложившиеся и формирующиеся. Сложившимися элементами экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности являются ОВОС, экологическая экспертиза, экологический контроль и экологический аудит. К формирующимся элементам представляется возможным причислить стратегическую экологическую оценку, природоохранные мероприятия на стадии размещения объекта, послепроектный анализ.

Сложившимся элементам данного сопровождения корреспондирует такое понятие, как институт экологического права. Группы норм, регламентирующих ОВОС, экологическую экспертизу, экологический контроль и экологический аудит, следует рассматривать как самостоятельные институты экологического права. В данном контексте представляет интерес подход, согласно которому признаками любой отрасли права служат наличие государственной и общественной потребности в ней, специфического предмета, метода (способа), принципов правового регулирования родственных общественных отношений, обособленного законодательства и особых источников права [285, с. 4]. Особенность групп норм, регламентирующих данные природоохранные механизмы, проявляется прежде всего в предмете правового регулирования — соответствующих отношениях, а также в специфическом сочетании таких основных способов правового регулирования, как позитивное обязывание, дозволение,

запрещение [8, с. 122]. Формирование обособленного законодательства также является одним из признаков, позволяющим говорить об ОВОС, экологической экспертизе, экологическом контроле и экологическом аудите как институтах экологического права. Определяя место правовых норм, закрепляющих предполагаемые элементы экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности, можно сделать вывод о том, что они наиболее полно функционируют внутри природоохранного права. Это означает, что специфические их цели, принципы, задачи и предмет правового регулирования подчинены целям, принципам, задачам и предмету природоохранного права.

Не все элементы экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности могут иметь место в процессе осуществления конкретной деятельности. В частности, ОВОС, государственная экологическая экспертиза проводятся согласно закреплённому в законодательстве перечню объектов [153, ст. 5; 197]. Экологический аудит в большинстве случаев проводится в добровольном порядке [197, ст. 97].

Следует учитывать тот факт, что в Республике Беларусь ведется постоянная работа по систематизации эколого-правовых норм, конечной целью которой может являться разработка Экологического кодекса. Работа над проектом Экологического кодекса рассматривается как одно из перспективных стратегических направлений экологической политики, для чего была принята концепция проекта Экологического кодекса Республики Беларусь [203]. На наш взгляд, главной проблемой кодификации экологического законодательства является обобщение природоресурсных и природоохранных норм, так как регулируемые ими общественные отношения не носят однородного характера. Кроме того, особого внимания потребует выработка понятий, интегрирующих отдельные правовые институты. Одним из таковых может выступать экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности. К примеру, его правовое закрепление позволит выработать общие принципы, относящиеся к различным элементам экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности. Так, сходными и требующими унификации являются следующие принципы: достоверность и полнота информации, содержащейся в проектной или иной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу; достоверность и полнота информации, означающие наличие в процессе оценки воздействия как можно более полной информации, способствующей принятию экологически обоснованных решений; достоверность и полнота информации в области охраны окружающей среды и природопользования, предоставляемой эоаудитору заказчиком экологического аудита и (или) эоаудируемым субъектом

[153, ст. 3; 234, п. 4; 168]. Иные примеры возможной систематизации норм в случае правовой формализации подхода о непрерывном учете экологического фактора на разных этапах хозяйственной и иной деятельности будут приведены при дальнейшем изложении материала. Необходимо отметить, что термин «экологическое сопровождение хозяйственной деятельности» имеет место в неправовой литературе [32, с. 5; 40, с. 10]. В юридической науке обоснование этого понятия в правовом контексте осуществлено О. В. Морозом [139].

3.2. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СТАДИИ ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ

Возможность систематизации соответствующего законодательства в рамках экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности вызывает интерес к группе норм, регулирующих природоохранную деятельность *на стадии обоснования места размещения объектов* хозяйственной и иной деятельности. Правовая регламентация природоохранных мероприятий в данном процессе выглядит недостаточно определено. Необходимость совершенствования их правового регулирования вызвана тем, что это один из самых ранних этапов деятельности, предшествующий разработке проектной документации. К тому же это важная стадия с позиции учета экологического фактора: происходит сличение намечаемой деятельности с условиями местности, на которой будет располагаться объект, что способствует минимизации вреда окружающей среде. Среди наиболее значимых нормативных правовых актов, регулирующих данные отношения, следует отметить Положение о порядке изъятия и предоставления земельных участков. Документом регламентируются в первую очередь отношения по распределению и перераспределению земельных участков, и в нем содержится незначительное число норм природоохранной направленности. Так, согласно Положению местный исполнительный комитет в течение пяти рабочих дней рассматривает заявление лица о предоставлении земельного участка после его обращения и поручает организации по землеустройству подготовить земельно-кадастровую документацию, необходимую для работы комиссии [229, п. 15]. Однако это происходит только при отсутствии оснований для отказа в предоставлении земельных участков, обусловленных в том числе и природоохранными требованиями.

Участие представителей территориальных органов природных ресурсов и охраны окружающей среды непосредственно в работе комиссии по выбору площадки можно считать второй правовой возможностью повлиять на соблюдение природоохранных требований на стадии обоснования места размещения объектов. Собственно согласование места размещения земельного участка для строительства объекта является достаточно сложным процессом, который предполагает учет правовых требований различных сфер. В такой комиссии также участвуют представители органов архитектуры и строительства, государственного и пожарного надзора, организации по землеустройству и других организаций. При этом представитель природоохранного органа может поставить под вопрос утверждение акта выбора места размещения земельного участка в случае несоответствия экологическим требованиям. Так, при наличии обоснованных возражений у членов или председателя комиссии председатель местного исполнительного комитета вправе принять решение об утверждении акта выбора места размещения земельного участка, если за такое решение высказалось не менее двух третей членов комиссии [229, п. 13]. В самом акте предоставление земельного участка может быть обусловлено, в том числе наличием оценки воздействия намечаемого к строительству объекта на окружающую среду. Природоохранную деятельность на стадии выбора площадки под размещение объекта для большей определенности целесообразно обозначить на уровне законодательного акта природоохранной направленности.

Следует отметить, что в связи с оптимизацией административных процедур наблюдается тенденция к сокращению природоохранных мероприятий на предпроектной стадии. Так, ранее действовали Методические указания о составе материалов и основных требованиях по обоснованию места размещения объектов хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь, в которых детализировались вопросы предварительной государственной экологической экспертизы и выдачи экологических условий на проектирование. Государственной экологической экспертизе подлежала предплановая и предпроектная документация по намечаемой деятельности. Предварительная проверка проводилась в отношении обосновывающих материалов по размещению объекта [135, п. 2]. Согласно действующему законодательству таковая возможна только в отношении проектной документации (обоснование инвестирования в строительство, архитектурный и строительный проекты) [153]. Кроме того, до недавнего времени существовало такое понятие, как экологические условия на проектирование. Заказчик или по его поручению проектная организация заблаговременно представляли органам Министерства природных ресурсов

и охраны окружающей среды Республики Беларусь заявку о намерении по размещению объекта, которая содержала показатели планируемой деятельности, позволявшие сделать первичные выводы об ее экологической опасности. Рассмотрев заявку, компетентные органы в 15-дневный срок выдавали экологические условия на проектирование, которые предусматривали основные требования к проектируемому объекту по поводу охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Они являлись обязательными как для заказчика, так и для проектной организации при разработке проектной документации [135 п. 1; 65, п. 28, 29], что позволяло направить проектирование в рамки учета экологических требований.

Одним из действенных механизмов организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды является ОВОС, так как проводится на стадии проектирования намечаемой деятельности. Это позволяет минимизировать негативное воздействие на окружающую среду еще до начала реализации хозяйственной деятельности. Превентивный характер данной природоохранной меры отражается и в легальном определении. Так, ОВОС – определение при разработке проектной документации возможного воздействия на окружающую среду при реализации проектных решений, предполагаемых изменений окружающей среды, а также прогнозирование ее состояния в будущем в целях принятия решения о возможности или невозможности реализации проектных решений [153, ст. 1].

Законодательство в данной сфере периодически обновляется. Основой для создания национальной процедуры ОВОС послужила Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов (утв. Государственным комитетом СССР по охране природы от 18.05.1990 г.). За более чем двадцатилетний срок на смену пришли две одноименные Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности (утв. постановлениями Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 6.02.2001 г. и 17.06.2005 г.) [64; 65]. Тем не менее правовое регулирование на уровне законодательных актов носило самый общий характер. В первоначальных текстах Законов «Об охране окружающей среды» от 26.11.1992 г. и «О государственной экологической экспертизе» от 18.06.1993 г. содержалось лишь указание на необходимость наличия материалов по ОВОС в проектах объектов хозяйственной и иной деятельности [197; 153].

В действующем законодательстве ОВОС получила достаточно детальное закрепление. Цели, принципы, объекты, порядок проведения, в том числе с учетом возможного трансграничного воздействия, результаты ОВОС, процедура проведения общественных обсуждений отражены в таких нормативных правовых актах, как: Законы «Об охране окружающей среды» (от 26.11.1992 г.) и «О государственной экологической экспертизе» (от 09.11.2009 г.), Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19.05.2010 г.) [197; 153; 234].

Повышение специального правового регулирования ОВОС до уровня постановления правительства является способствующим фактором в процессе обособления соответствующих правовых норм в самостоятельный структурный элемент системы экологического права. Кроме того, впервые перечень объектов, подлежащих в обязательном порядке ОВОС, закреплён в новом Законе «О государственной экологической экспертизе». До этого круг таких объектов регламентировался на уровне нормативного правового акта природоохранного органа. Тем не менее представляется недостаточным указание в Законе «Об охране окружающей среды» только того, что ОВОС проводится при разработке проектной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности [153, ст. 13; 197, ст. 58; 64]. Целесообразно более детально регламентировать механизм на уровне законодательного акта.

Специфика ОВОС, прежде всего, отражается в субъектно-объектном составе и порядке ее проведения. В отличие от государственной экологической экспертизы субъекты отношений в области проведения ОВОС в законодательстве не приводятся. Исходя из такого критерия, как ключительная роль в формировании определенных отношений, активное участие в основном их массиве, к таковым необходимо причислить проектные организации, заказчиков, территориальные органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, общественность. Непосредственным проведением оценки воздействия занимается разработчик проектной документации. Именно ему в данной процедуре отводится работа по существу. Заказчик несет организационную и финансовую нагрузку. Территориальные органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь задают содержание (корректируют параметры) работы и в конечном счете через процедуру государственной экологической экспертизы проверяют ее выполнение. На местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы возлагается обя-

занность по предоставлению информации и содействию в проведении общественных обсуждений. Общественность также рассматривается в законодательстве в качестве самостоятельного участника ОВОС, при этом такое участие осуществляется путем проведения общественных обсуждений. В случае возможного значительного вредного трансграничного воздействия в процедуре ОВОС могут принимать участие представители затрагиваемых сторон [234]. В дальнейшем при совершенствовании законодательства, руководствуясь единообразием правового регулирования, представляется возможным перечислить данные лица в качестве субъектов в отдельной статье законодательного акта [136].

ОВОС подлежит намечаемая деятельность, которая представляет наибольшую экологическую опасность. Достаточно широкий перечень таких объектов приведен в Законе «О государственной экологической экспертизе», но с оговоркой о возможности их закрепления в иных законодательных актах и международных договорах. В качестве таковых могут выступать тепловые электростанции и другие установки для сжигания топлива эквивалентной мощностью 100 мВт и более; атомные электростанции и другие ядерные установки; объекты нефтепереработки производственной мощностью 500 т в сутки и более; объекты химического производства, у которых базовый размер санитарно-защитной зоны составляет 300 м и более; объекты производства целлюлозы производственной мощностью 100 тыс. т в год и более; республиканские автомобильные дороги, железнодорожные линии; объекты производства аккумуляторов и др. Тем не менее существует определенная несогласованность с Указом Президента Республики Беларусь «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности», которую следует устранить. К примеру, в данном нормативном правовом акте к экологически опасной деятельности относится транспортировка газов, жидкостей, жидких растворов и других средств диаметром 300 мм и более, а согласно Закону ОВОС подлежат нефтепроводы и газопроводы с диаметром трубопроводов 500 мм и более. В случае развития законодательства по пути объединения механизмов ОВОС и экологической экспертизы также потребуется разрешить вопрос унификации перечней объектов, так как в настоящее время круг объектов, по которым проводится экологическая экспертиза, шире [153, ст. 5, 11, 13; 160].

Как и в ситуации с экологической экспертизой, существует проблема правового закрепления оптимального перечня объектов, а также критериев отнесения той или иной деятельности в качестве подлежащей ОВОС. Концепция экологического риска предполагает максимальный охват раз-

личных видов намечаемой деятельности в качестве ее объектов. В то же время при реализации некоторых проектных решений оказывается минимальное воздействие на окружающую среду. Кроме того, сложность и высокая стоимость проведения ОВОС не способствуют полному охвату планируемых решений данной процедурой. В свою очередь, сложность выработки критериев связана с многообразием условий и обстоятельств возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности. Необходимо отметить, что в законодательстве и эколого-правовой литературе попытки установить определенные критерии все же предпринимаются. Так, согласно Добавлению 3 к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – Конвенция Эспо) заслуживают внимания планируемые виды деятельности: а) масштабы которых являются большими для данного типа деятельности; б) осуществляются в особо чувствительных или важных с экологической точки зрения районах или в непосредственной близости от них; в) оказывают особенно сложное и потенциально вредное воздействие [21, с. 14; 88].

Одним из достоинств действующего законодательства следует признать детальную правовую регламентацию порядка проведения ОВОС с четким выделением ее этапов: 1) разработка и утверждение программы проведения ОВОС; 2) проведение международных процедур в случае возможного значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности; 3) разработка отчета об ОВОС; 4) проведение его обсуждений с общественностью; 5) проведение консультаций в случае возможного значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности с затрагиваемыми сторонами; 6) доработка отчета об ОВОС; 7) представление доработанной проектной документации по планируемой деятельности, включая отчет об ОВОС, на государственную экологическую экспертизу и ее проведение; 8) утверждение проектной документации и информирование затрагиваемых сторон в случае возможного трансграничного воздействия [208, п. 7].

Особенность общественных обсуждений предопределяется тем фактом, что, с одной стороны, они являются обязательным этапом проведения ОВОС, а с другой, наряду с общественной экологической экспертизой выступают одним из механизмов участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений. Они проводятся в отношении того же круга объектов, что и ОВОС в целом. В свою очередь, такая оценка воздействия осуществляется не во всех случаях, поэтому для соответствующих ситуаций данная форма общественного участия исключается. Целесообразно распространить общественные обсуждения и на наме-

чаемую деятельность, в отношении которой ОВОС не проводится. Этому будет способствовать перераспределение полномочий по их иницированию и организации в пользу общественности.

Кроме того, представляется не совсем логичным возложение обязанности по проведению общественных обсуждений на заказчика, который их инициирует, финансирует и организует совместно с соответствующими местными Советами депутатов и исполкомами. Он также направляет на государственную экологическую экспертизу протокол общественных обсуждений вместе с проектной документацией [234]. Как видится, привязка общественных обсуждений к процедуре ОВОС связана с тем, что общественность в Республике Беларусь в данной сфере проявляет слабую инициативу, а ее участие имеет важное значение. Через возложение соответствующих обязанностей на заказчика предпринимается попытка привлечь общественность к предупреждению негативного влияния на окружающую среду и решению экологических проблем.

Следует также отметить гибкость процедуры проведения общественных обсуждений. Они могут осуществляться в двух формах: 1) ознакомления общественности с отчетом об ОВОС и документирования высказанных замечаний и предложений; 2) проведения собрания по обсуждению отчета об ОВОС в случае заинтересованности общественности.

Процедура проведения общественных обсуждений включает в себя следующие этапы:

- а) уведомление общественности об общественных обсуждениях;
- б) обеспечение доступа общественности к отчету об ОВОС, который может находиться у заказчика, в местных исполнительных и распорядительных органах, библиотеках и других доступных местах;
- в) ознакомление общественности с отчетом об ОВОС;
- г) в случае заинтересованности общественности в проведении собрания:
 - уведомление о дате и месте проведения собрания по обсуждению отчета об ОВОС;
 - проведение собрания по обсуждению отчета об ОВОС на территории Республики Беларусь и затрагиваемых сторон;
 - д) сбор и анализ замечаний и предложений, оформление сводки отзывов по результатам общественных обсуждений отчета об ОВОС [234].

Результаты общественных обсуждений не могут быть проигнорированы заказчиком и проектной организацией, так как они по итогам общественных обсуждений отчета об ОВОС формируют согласованное предложение о возможности и целесообразности реализации планируемой деятельности исходя из предполагаемых последствий ее реализации.

Отсутствие правовых норм, регламентирующих ОВОС, с учетом возможного значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности не способствовало реализации принятых международных обязательств. Эта проблема была разрешена с принятием Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, в котором нормы Конвенции Эспо были адаптированы к национальным условиям. При этом участие в той или иной форме затрагиваемых государств возможно на всех этапах процедуры ОВОС: начиная с разработки и утверждения программы ее проведения и заканчивая предоставлением затрагиваемым сторонам отчета об ОВОС, а также принятого по намечаемой деятельности решения. Более того, достаточно детально регламентирована процедура трансграничной ОВОС в случае, если сама Республика Беларусь является затрагиваемой стороной в результате возможного вредного трансграничного воздействия планируемой на территории иностранного государства деятельности [88].

В Конвенции Эспо также заложена основа для межгосударственного сотрудничества: заинтересованные стороны могут вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств [88, ст. 8]. Кроме того, перспективность данного направления совершенствования законодательства обусловлена необходимостью совмещения процедур проведения ОВОС в Республике Беларусь и в затрагиваемых странах, а также наличием проектов, при реализации которых может быть оказано негативное трансграничное воздействие на окружающую среду. Полагаем, что такие вопросы, как объекты, подлежащие ОВОС, согласованность процедур, надлежащее участие общественности заинтересованных сторон при проведении ОВОС, наличие природоохранных мероприятий, позволяющих в полной мере реализовать положения Конвенции Эспо, требуют особого внимания при разработке соглашений.

Так, в Добавлении 1 к Конвенции приведен перечень видов планируемой деятельности, подлежащих ОВОС, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие. Не все из них конкретизированы. В частности, понятия «крупные плотины и водохранилища», «вырубка лесов на больших площадях», «крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов» являются оценочными и законодательствами разных стран могут по-своему толковаться. Поэтому стороны должны решить вопрос об определении пороговых уровней для видов деятельности, которые четко не установлены в Добавлении 1. Как выход из ситуации, стороны могут согласиться принимать во внимание пороговые уровни друг друга. К примеру, согласно националь-

ному законодательству к экологически опасной деятельности относится эксплуатация склада нефти, нефтепродуктов, химических продуктов вместимостью 50 тыс. м³ и более [160]. Потребуется также согласование порядка проведения ОВОС, так как в зависимости от страны процедуры могут отличаться. Следует уделить внимание соотношению сроков ее проведения, согласно законодательствам заинтересованных государств, со временем, необходимым для передачи, ознакомления с информацией заинтересованной стороны, а также вынесения замечаний и предложений по проектам [138]. Кроме того, при разработке межгосударственных соглашений необходимо учитывать положение о равноценном участии общественности как страны происхождения, так и затрагиваемой стороны в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Как уже отмечалось, в Республике Беларусь представлены такие специальные формы участия общественности при принятии экологически значимых решений, как общественные обсуждения и общественная экологическая экспертиза. Проведение общественных обсуждений согласуется с данной нормой Конвенции Эспо, так как существует возможность их осуществления на территории затрагиваемых сторон. Остается открытым вопрос участия общественности затрагиваемых государств при проведении общественной экологической экспертизы в силу того, что в национальном законодательстве это не предусмотрено [88, ст. 2; 234, п. 7].

Особого внимания при совершенствовании законодательства и разработке межгосударственных соглашений требует положение Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, согласно которому ее участники стремятся применять принципы ОВОС к политике, планам и программам [83, ст. 2]. Действительно, отсутствие учета экологического фактора на стадии подготовки стратегической документации не способствует целостности организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности. Устранить пробел позволит разработка механизма *стратегической экологической оценки* (далее — СЭО) с надлежащей правовой регламентацией.

Значимость СЭО проявляется в том, что оценка воздействия проводится при разработке политики и законодательства, а также проектов и планов, которые являются основанием для разработки частных проектов. Это позволяет осуществлять учет экологического фактора на самой ранней стадии хозяйственной деятельности. В соответствии с Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития до 2020 г. планируется присоединение Республики Беларусь к протоколу

по стратегической экологической оценке, который был принят к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Следует отметить, что экологическая доктрина Российской Федерации также предусматривает внедрение стратегической оценки воздействия на окружающую среду [280]. В протоколе под СЭО понимается оценка вероятных экологических последствий, которая включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения. Кроме того, указываются требования к планам и программам, подлежащим СЭО: требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов и подлежат разработке и (или) принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством. В приложениях к протоколу содержится перечень проектов, подлежащих СЭО, а также критерии для определения возможных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий. В соответствии с данным документом процедура СЭО должна включать такие стадии, как предварительная оценка, определение информации, подлежащей включению в экологический доклад, экологический доклад, участие общественности, согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения, трансграничные консультации, решение, а также мониторинг существенных экологических последствий осуществления планов и программ [242].

Необходимость внедрения СЭО обуславливается еще и тем, что в национальном законодательстве закреплены объекты, которые подлежат государственной экологической экспертизе, но в отношении их не проводится ОВОС. В соответствии с протоколом они вполне могут подпадать под процедуру СЭО. В частности, градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий; проекты территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; проекты водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов; проекты концепций, прогнозов, программ и схем отраслевого развития, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду; проекты ведения охотничьего хозяйства, рыбоводно-биологические обоснования, лесостроительные проекты и другие [153, ст. 5; 242].

В отношении СЭО политики и законодательства стороны протокола более свободны при формировании ее процедуры. Содержится оговорка

о том, что в этом случае следует учитывать соответствующие принципы и элементы протокола. При необходимости определяются практические механизмы для рассмотрения и учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, вопросов, принимая во внимание значимость обеспечения открытости процесса принятия решений.

Проводя соотношение ОВОС и стратегической экологической оценки, представляется возможным согласиться с тем, что СЭО «расширяет цели и принципы ОВОС и придает ему большее значение в процессе принятия решений, вынося его за рамки проектного уровня» [251, с. 14]. Реализация положений протокола в силу специфики объекта потребует разработки особой процедуры СЭО, которая наряду с ОВОС представляется как элемент экологического сопровождения хозяйственной деятельности. В пользу самостоятельности СЭО свидетельствует опыт Европейского союза, где вопрос об объединении либо разделении СЭО и ОВОС вызвал дискуссию. В результате наряду с Директивой об оценке влияния некоторых общественных и частных проектов на окружающую среду была принята Директива об оценке влияния некоторых планов и программ, в которых они рассматриваются как самостоятельные правовые меры [287–290].

Превентивный характер имеет и *экологическая экспертиза*. Одной из проблем ее правовой регламентации является отсутствие в законодательстве Республики Беларусь ее комплексного определения. Правовое закрепление получила дефиниция государственной экологической экспертизы, под которой понимается установление соответствия или несоответствия проектной или иной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов [153, ст. 1]. Кроме того, в законодательстве имеет место аналогичное определение общественной экологической экспертизы, но с небольшим добавлением об ее осуществлении по заявлению инициатора [233, п. 2]. В зависимости от того, какие признаки тот или иной автор считает существенными для экологической экспертизы, дается ее определение в юридической литературе. Но чаще всего приводится совокупность свойств, касающихся государственной экологической экспертизы, поскольку механизм общественной экологической экспертизы только начинает складываться. В предлагаемых определениях упоминаются признаки, характеризующие предупредительный характер экологической экспертизы, суть познавательной деятельности эксперта и указывающие на обязательность процедуры. Также присутствует некоторая характеристика ее субъекта и объекта, задач и целей эколого-экспертного процесса.

Следует отметить, что не все признаки являются равнозначными. Предупредительный характер экологической экспертизы и познавательная деятельность эксперта конструируют ее сущность. Исключительное значение процедуры состоит в позиционировании в качестве правового инструмента по предупреждению негативного воздействия на окружающую среду. Данному процессу присуща познавательная деятельность в виде проверки и оценки, это неотъемлемая его характеристика. Все остальные признаки можно отнести к разряду содержания, так как они изменчивы в силу стремления придать квалифицированному предупреждению негативного воздействия на окружающую среду большую эффективность.

Для правовой регламентации наиболее оптимальным представляется определение, отражающее ее сущность: это проверка и оценка проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, на соответствие установленным в законодательстве экологическим требованиям. Его логично закрепить в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», а в дальнейшем – в планируемом Экологическом кодексе.

Развитие законодательства об экологической экспертизе схоже со становлением правового регулирования иных мер по охране окружающей среды. Началом его становления можно считать принятие постановления Совета Министров БССР от 29 августа 1960 г. «Об образовании Государственного комитета Совета Министров БССР по охране природы» [189]. Данный этап характеризовался эпизодической правовой регламентацией, осуществлением проверки соответствия проектов экологическим требованиям различными государственными органами и расширением предмета правового регулирования вплоть до проверки экологической безопасности технологических процессов, машин и оборудования.

С принятием Законов Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (от 26 ноября 1992 г.) и «О государственной экологической экспертизе» (от 18 июня 1993 г.) данный механизм получил детальную регламентацию в качестве самостоятельной правовой меры охраны окружающей среды на уровне законодательных актов с выделением наряду с государственной такого вида, как общественная экологическая экспертиза. Функция проверки проектов на соответствие экологическим требованиям закреплялась исключительно за специально уполномоченным органом государственного управления в области охраны окружающей среды. Нормотворчество осуществлялось в рамках подхода о ее проведении не только на стадии принятия экологически значимых решений. Важное значение для правоприменения имела Инструкция о порядке

проведения государственной экологической экспертизы проектной документации в Республике Беларусь (от 18 января 1995 г.) [63].

В новых редакциях Законов «О государственной экологической экспертизе» (от 14 июля 2000 г.) и «Об охране окружающей среды» (от 17 июля 2002 г.) изменился подход к предмету правового регулирования. В качестве объектов государственной экологической экспертизы рассматриваются только проектные решения намечаемой деятельности. Исключительной компетенцией по проведению государственной экологической экспертизы обладает Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальные органы. Сложилась предпосылка для формирования организационно-правового механизма общественной экологической экспертизы. Детальная правовая регламентация нашла отражение в Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Республике Беларусь (от 11 мая 2001 г.) [62].

В настоящее время правовое регулирование эколого-экспертных отношений получило обновление и имеет определенную иерархичность. Приняты новый Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» (от 9 ноября 2009 г.), Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (от 19 мая 2010 г.). Впервые принят подзаконный нормативный правовой акт, детально регламентирующий вопросы общественной экологической экспертизы. Это Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы (от 29 октября 2010 г.). Тем не менее не разрешена проблема комплексного правового регулирования государственной и общественной экологической экспертизы. По этому аспекту примером может являться Российская Федерация, в которой принят Закон «Об экологической экспертизе». Требуется переработки, в том числе и терминологической, нормы постановления Совета Министров Республики Беларусь «О порядке оплаты расходов, связанных с проведением государственной экологической экспертизы» от 8 ноября 1993 г. [153; 233; 232; 212].

Представляется важным вопрос о правовом закреплении субъектов экологической экспертизы. В частности, нуждается в некоторой корректировке ст. 4 Закона «О государственной экологической экспертизе», так как не все лица, приводимые в ней, следует считать субъектами эколого-экспертных отношений. Учитывая роль в формировании соответствующих отношений, к таковым необходимо причислять заказчиков (инициаторов намечаемой деятельности), проектные организации, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, областные (Минский городской) комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также экспертов (экспертные комиссии). Приво-

димые в качестве субъектов экологической экспертизы президент и Совет Министров Республики Беларусь являются скорее субъектами права. Роль местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в эколого-экспертном процессе минимальна. В отличие от государственной круг субъектов общественной экологической экспертизы изложен в законодательстве точнее. Это инициаторы (общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, граждане), специалисты, которые ее проводят, заказчик планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и областные (Минский городской) комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды наделены исключительным правом по ее проведению. Данные органы организуют и проводят государственную экологическую экспертизу, определяют персональный состав экспертной комиссии, привлекают для работы в них внештатных экспертов. До принятия нового Закона «О государственной экологической экспертизе» государственная экологическая экспертиза наиболее простых проектных решений проводилась гор(рай)инспекциями природных ресурсов и охраны окружающей среды [153; 62; 63]. Указанное Министерство и его территориальные органы реализуют свои полномочия в рассматриваемой сфере посредством работы штатных экспертов, которые являются должностными лицами отмеченных органов. Именно эксперты выступают субъектами эколого-экспертного познания, непосредственно осуществляют государственную экологическую экспертизу. Тем не менее они играют двойную роль: как специалисты и как лица, решающие организационные вопросы. Например, в качестве специалистов они обязаны осуществлять объективный анализ представляемой на государственную экологическую экспертизу документации, а как лица, решающие процедурные вопросы, обладают правом привлекать к ее проведению высококвалифицированных специалистов. К тому же некоторые из них обладают полномочиями по контролю над соблюдением требований в области охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию объектов хозяйственной и иной деятельности. Это во многом и предопределяет особенность правового положения штатных экспертов в Республике Беларусь.

Работа также может быть организована посредством создания экспертных комиссий с привлечением высококвалифицированных специалистов для проведения государственной экологической экспертизы наиболее сложных проектов. Сама идея привлечения внештатных экспертов актуальна, учитывая ограниченные возможности штатных экспертов.

Недостаток же указанной нормы состоит в том, что первые привлекаются по наиболее сложным объектам, в то время как даже простые объекты могут потребовать специфического познания, которым не будут обладать штатные специалисты. В этом контексте будет более приемлемым положение, предусматривающее привлечение внештатных экспертов по необходимости.

Значимая роль в эколого-экспертных отношениях принадлежит инициаторам планируемой деятельности, которые выступают в роли заказчиков государственной экологической экспертизы. Основные их обязанности лежат в сфере подготовки и предоставления надлежащей документации по некоторым проектным решениям, исполнения эколого-экспертных заключений надлежащим образом. Вместе с тем новацией действующего Закона «О государственной экологической экспертизе» является возложение на проектные организации обязанности по предоставлению проектной и иной документации для проведения государственной экологической экспертизы по большинству видов намечаемой деятельности. В итоге они передают заказчику уже разработанную проектную документацию с положительным заключением государственной экологической экспертизы. Ранее это были обязанности заказчика, а от проектных организаций требовалась только разработка проектов.

По отмеченным аспектам российская модель по сравнению с белорусской имеет ряд преимуществ. Так, круг специалистов изначально не ограничивается штатными экспертами, как это имеет место в национальной процедуре, что дает возможность сформировать комиссию из неограниченного количества лиц, руководствуясь особенностями того или иного объекта. При формировании экспертной комиссии влияние государственного органа также ограничено. Специально уполномоченный государственный орган в области охраны окружающей среды назначает руководителя комиссии из числа внештатных экспертов, который совместно с ответственным секретарем, являющимся штатным экспертом, формирует ее состав. Положительным моментом следует признать и сугубо коллегиальное проведение государственной экологической экспертизы, что позволяет в рамках одной комиссии иметь альтернативное мнение и провести всесторонний анализ объекта. Кроме того, эксперты нацелены на разрешение конкретных задач, предполагающих использование специальных знаний, в отличие от законодательства Республики Беларусь, в соответствии с которым они к тому же организуют экологическую экспертизу, осуществляют контроль над исполнением заключений. При ограниченном штате это не способствует концентрации внимания на специальных вопросах [212; 232].

В национальном законодательстве не дается определение объекта экологической экспертизы. Представляется, что это взаимосвязано с отсутствием единого подхода к определению объекта экологической экспертизы как в научной литературе, так и в законодательстве. Данное положение обусловлено рядом причин.

Во-первых, формирование исследуемого института экологического права происходило под влиянием двух подходов. В соответствии с одним из них экологическая экспертиза имеет предупредительный характер и является обязательной стадией при принятии эколого-значимых решений. Указанная позиция отражена в действующих редакциях законов Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и «О государственной экологической экспертизе». Согласно противоположной позиции потребность в проведении экологической экспертизы существует на различных стадиях хозяйственной деятельности. Так, в соответствии с первыми редакциями вышеуказанных законов в качестве объектов могли выступать действующие предприятия, военные, научные и другие объекты независимо от форм собственности, а также экологическое состояние отдельных регионов и местностей, населенных пунктов.

Во-вторых, в качестве объекта экологической экспертизы следует определять не любую деятельность, способную оказать воздействие на окружающую среду, а лишь ту, которая может оказать на нее негативное воздействие. Это обусловлено сложностью проведения экологической экспертизы всех проектных решений, а также минимальным воздействием на окружающую среду при реализации некоторых из них. Однако такая избирательность предопределяет необходимость наличия перечня объектов, подлежащих экологической экспертизе, и (или) критериев, сложность выработки которых связана с многообразием условий и обстоятельств возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности.

В-третьих, представляется ошибочным формулировать в качестве объекта экологической экспертизы документацию, поскольку экспертом изучается не сам материальный носитель информации, а содержание такой документации. Тем не менее проблематично проверить и оценить намечаемую деятельность на соответствие экологическим требованиям, если она не будет изложена документарно. В силу отражения содержания и формы наиболее удачным, на наш взгляд, является термин «проектное решение намечаемой деятельности». Он означает, что определен вариант планируемой хозяйственной и иной деятельности, выраженный на материальном носителе.

В силу отмеченного под объектом экологической экспертизы следует понимать проектные решения намечаемой деятельности, реализация которых может оказывать негативное воздействие на окружающую среду, определяемое соответствием установленным в законодательстве экологическим требованиям. Данное определение требует закрепления в ст. 5 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе».

Кроме того, нуждается в особом правовом закреплении перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе. Одной из особенностей действующего Закона «О государственной экологической экспертизе» является отражение более конкретного круга объектов экологической экспертизы на уровне законодательного акта. Они установлены в ст. 5, 13 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе». Некоторые находят отражение и в законодательных актах, посвященных охране и рациональному использованию отдельных компонентов природной среды, а также закрепляющих порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности, представляющей экологическую опасность. Тем самым не разрешен вопрос о необходимости их единого перечня. Вместе с тем наблюдается тенденция к сокращению перечня объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе. В качестве таковых рассматривается наиболее экологически опасная намечаемая деятельность. К примеру, проектная документация по нефтеперерабатывающим заводам мощностью 500 т в сутки и более, по объектам производства стекла, производства аккумуляторов, по обработке продуктов животного происхождения с размером базовой санитарно-защитной зоны 300 м и более и др. По сравнению с утратившим силу законодательством существует стремление установить исчерпывающий и максимально конкретный перечень объектов, подлежащих квалифицированной эколого-экспертной деятельности, что способствует единообразию правового регулирования, разрешению многих спорных вопросов и позволяет избежать злоупотреблений.

Особое внимание следует уделить такому объекту, как проект нормативного правового акта. Возможность проведения экологической экспертизы таковых предусмотрена Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [171]. Однако организационно-правовой механизм реализации указанной нормы отсутствует. Тем не менее с принятием нового Закона «О государственной экологической экспертизе» в круг объектов государственной экологической экспертизы включены проекты технических нормативных правовых актов, в которых устанавливаются экологические требования к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг.

В связи с этим интересен опыт Российской Федерации, где в качестве таковых долгое время рассматривались проекты правовых актов нормативного и ненормативного характера, проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемые органами государственной власти и регламентирующие хозяйственную и иную деятельность. Несоблюдение требования об обязательном проведении государственной экологической экспертизы проекта международного договора являлось основанием для признания его недействительным. На наш взгляд, невозможность осуществлять экологическую экспертизу такого широкого круга проектов правовых актов обусловила их отсутствие в перечне объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, в действующем российском законодательстве. В настоящее время рассматриваемая экспертиза может проводиться в отношении проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды [212].

Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении градостроительных проектов общего, специального и детального планирования, архитектурных проектов застройки территорий, а также обоснования инвестирования в строительство, архитектурных и строительных проектов, для которых требуется проведение ОВОС. Не способствует соблюдению принципа гласности и учета общественного мнения тот факт, что в отличие от государственной экологической экспертизы проекты территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, проекты водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов, проекты ведения охотничьего хозяйства и ряд иных, которые указаны в Законе «О государственной экологической экспертизе», не подлежат общественной экологической экспертизе [212].

В дальнейшем совершенствовании по некоторым направлениям нуждается и правовое регулирование процедуры государственной экологической экспертизы. Прежде всего, это структурирование имеющихся норм при помощи более четкого закрепления стадий эколого-экспертного процесса. Исходя из таких критериев, как совокупность действий, направленных на достижение определенной задачи, приоритетность идеи о сугубо предупредительном характере государственной экологической экспертизы, можно выделить три этапа ее процедуры: подготовительный, основной и заключительный. К тому же такая градация имеет практическое преломление: она позволяет оптимально структурировать имеющиеся нормы, регламентирующие порядок ее проведения. Именно в такой последовательности с соответствующим названием статей данные нор-

мы должны получить закрепление в Законе Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» с последующим включением в проект Экологического кодекса.

Недостаточным является закрепление в законодательном акте нескольких норм, регламентирующих государственную экологическую экспертизу разнообразных объектов. В силу этого необходима дифференциация эколого-экспертного процесса, которая заключается прежде всего в адаптации его правовой регламентации к определенным группам объектов, имеющих явную специфику. Кроме того, усложнение поступающих на экологическую экспертизу объектов, стремление к более качественному разрешению поставленных задач, с одной стороны, а с другой — экономические интересы инициаторов, которые требуют скорейшего согласования проектной документации, приводят к выводу о необходимости градации сроков ее проведения. Согласно национальному законодательству срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать одного месяца со дня представления всех необходимых документов. Для проектной документации по намечаемой деятельности, которая может оказывать трансграничное воздействие, такой срок равняется двум месяцам. В первоначальной редакции Закона «О государственной экологической экспертизе» максимальный временной отрезок ее проведения составлял пять месяцев: два месяца по общему правилу, а на три мог быть продлен в исключительных случаях, что свидетельствует об имеющейся тенденции к его сокращению. При увеличивающейся нагрузке, усложнении качественных характеристик объектов без одновременного расширения штата квалифицированных экспертов такое положение дел нельзя оценивать как позитивное.

Вопрос совершенствования правового регулирования ОВОС и экологической экспертизы во многом взаимосвязан с проблемой их соотношения. Существующие точки зрения можно свести к двум позициям. Согласно одной из них данные механизмы не следует разделять, что требует общности правового регулирования. По мнению О. И. Крассова, они представляют собой взаимосвязанные элементы единого правового института — оценки воздействия и экологической экспертизы [94, с. 237]. Некоторые исследователи считают, что ОВОС должна входить в структуру экологической экспертизы в силу отсутствия необходимости сохранять два самостоятельных правовых института, составляющих единую систему [4, с. 15; 252, с. 17]. В частности, по мнению Ю. Р. Храмовой, цельность системы определяется тем, что сама по себе оценка воздействия на окружающую среду не имеет юридически значимых последствий, у нее отсутствуют собственные механизмы привлечения к ответственности [269,

с. 79–80]. В соответствии с национальным законодательством данный аргумент представляется спорным, так как наличие ОВОС по ряду объектов определено в качестве одного из обязательных условий проведения государственной экологической экспертизы. Ряд ученых-правоведов, наоборот, рассматривают экологическую экспертизу как стадию ОВОС [34, с. 52]. Можно предположить, что такая позиция во многом связана с терминологической нечеткостью, которая возникает в результате сравнения с законодательством зарубежных стран. Такой механизм, как экологическая экспертиза, присущ странам постсоветского пространства. В США и государствах Европейского союза мероприятия, во многом сходные с национальной ОВОС и экологической экспертизой, являются составными частями единой процедуры, именуемой оценкой воздействия [10, с. 21; 92, с. 71; 263, с. 69–70].

В Законе «Об охране окружающей среды» содержится норма, указывающая на общность правового регулирования ОВОС и экологической экспертизы. Так, перечень объектов, подлежащих ОВОС, порядок ее проведения, перечень материалов, прилагаемых к отчету об ОВОС, требования к материалам и содержанию отчета о результатах проведения такой оценки устанавливаются национальным законодательством о государственной экологической экспертизе [197, ст. 58]. Ретроспективный анализ законодательства также свидетельствует о некотором единстве правового регулирования ОВОС и экологической экспертизы. Данные природоохранные мероприятия начали формироваться примерно в одно и то же время. Так, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» в проектах на строительство как обычных предприятий, так и в генеральных схемах развития и размещения производительных сил предполагалось наличие раздела, касающегося специальных мероприятий по охране природы. При этом приводился перечень природных объектов, для охраны которых предназначались такие мероприятия: водоемы, почвы и атмосферный воздух. Проведение мероприятий по разработке соответствующей природоохранной части проектной документации является одним из основных аспектов ОВОС. В свою очередь, удалось сформулировать ключевой тезис современного понимания экологической экспертизы: «...при экспертизе проектов на строительство новых и реконструкцию действующих предприятий и сооружений обеспечивать проверку соблюдения в них требований по охране окружающей среды» [199, п. 3, 12].

Экологическая экспертиза, по сути, является оценкой воздействия на окружающую среду, но с другим организационно-правовым механизмом. Общий оценочный характер деятельности может служить одной

из предпосылок для объединения механизмов в единую процедуру. Взаимосвязь проявляется и в том, что посредством участия в выборе земельного участка для строительства объекта Министерство природных ресурсов и окружающей среды Республики Беларусь и его территориальные органы имеют право определять содержание материалов, которые впоследствии могут стать объектом эколого-экспертного исследования. Кроме того, важным фактором является Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, содержащая предпосылки к объединению ОВОС с экологической экспертизой в единую процедуру оценки воздействия [88].

Согласно другой позиции ОВОС и экологическая экспертиза являются самостоятельными процедурами [36, с. 101; 53, с. 252], и, как следствие, существует необходимость обособления правового закрепления. Данные правовые меры осуществляются на разных стадиях хозяйственной деятельности. Оценка воздействия проводится одновременно с разработкой проектной документации планируемой деятельности, и отчет о ее результатах является составной частью такой документации. В то же время экологическая экспертиза имеет место на стадии согласования и проверки уже готового проекта. Она гарантирует, что при осуществлении оценки воздействия предусмотрены меры по охране окружающей среды, определены виды воздействия и изменения в окружающей среде, осуществлен прогноз ее состояния. Кроме субъектного состава данные процедуры отличаются также содержанием и целями. Экологическая экспертиза проводится для выявления соответствия намечаемой деятельности существующим требованиям и определения допустимости реализации объекта. Другими словами, кроме оценочной, включает в себе и контрольную составляющую. ОВОС – процедура оценки возможных последствий и экологических рисков. В связи с этим представляется нелогичным указание в Положении о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду на то, что государственная экологическая экспертиза является этапом проведения ОВОС [234, п. 7].

Законодательство об ОВОС и экологической экспертизе отчасти формируется под влиянием Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) от 25.02.1991 г. и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) от 25.06.1998 г. [88; 85]. Реализация принятых международных обязательств во многом обусловила внедрение таких мероприятий, как общественные обсуждения, общественная экологическая экспертиза, ОВОС в трансграничном контексте.

В соответствии с подходом о едином превентивном механизме представляется перспективным объединение общественных обсуждений и общественной экологической экспертизы в рамках единой процедуры участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений с соответствующим правовым закреплением. Общественные обсуждения являются обязательным этапом ОВОС и проводятся в отношении того же круга объектов. Обязанности по их организации совместно с соответствующими местными Советами депутатов и исполкомами, а также финансированию возлагаются на инициатора намечаемой деятельности. Он также направляет на государственную экологическую экспертизу протокол общественных обсуждений вместе с проектной документацией. Несколько по-иному представляется общественная экологическая экспертиза, которая осуществляется независимыми специалистами, обладающими соответствующей квалификацией в области охраны окружающей среды, по инициативе и финансовой поддержке общественных организаций и граждан. Следует отметить, что результаты общественных обсуждений не могут быть проигнорированы заказчиком и проектной организацией, так как они по итогам общественных обсуждений отчета об ОВОС формируют согласованное предложение о возможности и целесообразности реализации планируемой деятельности. В связи с этим такие обсуждения представляются более действенными по сравнению с общественной экологической экспертизой, заключение которой носит сугубо рекомендательный характер [197; 233; 232]. Тем не менее сложилась парадоксальная ситуация. В соответствии с законодательством участники общественных обсуждений могут и не обладать специальными познаниями, но результаты не могут быть проигнорированы. В то же время общественную экологическую экспертизу должны проводить квалифицированные специалисты, но ее заключение носит рекомендательный характер [197, ст. 61; 234, п. 42].

Таким образом, дальнейшее совершенствование законодательства возможно как по пути обособления правового регулирования исследуемых механизмов, так и по направлению формирования единого правового института оценки воздействия, включающего в себя как ОВОС, так и экологическую экспертизу. В первом случае по аналогии с экологической экспертизой целесообразно закрепить основные положения об ОВОС в гл. 8 «Оценка воздействия на окружающую среду. Экологическая экспертиза» Закона «Об охране окружающей среды». Представляется возможным исключить из данного документа норму, указывающую на регламентацию основных положений об ОВОС в рамках законодательства о государственной экологической экспертизе. В этом случае также будет

излишним давать определение ОВОС в Законе «О государственной экологической экспертизе». Тем более, что оно дублирует аналогичное определение в головном природоохранном акте.

При формировании единого правового института оценки воздействия предлагается использовать подход непрерывного учета экологического фактора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, который отражается в таком понятии, как «экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности». В соответствии с отмеченным критерием ОВОС и экологическую экспертизу представляется возможным отнести к самостоятельным элементам такого сопровождения. Данные правовые меры позволяют осуществить превентивную оценку соответствия хозяйственной деятельности экологическим требованиям. В случае формализации в законодательстве данного интегрирующего понятия правовое регулирование ОВОС и экологической экспертизы могло бы иметь место в рамках указанного сопровождения и способствовало бы единству их правового обеспечения.

Реализация принятых международных обязательств во многом обусловила внедрение таких мероприятий, как общественные обсуждения, общественная экологическая экспертиза, ОВОС в трансграничном контексте. Тем не менее остаются открытыми вопросы по поводу правового регулирования стратегической экологической оценки, послепроектного анализа и разработки межгосударственных соглашений по проведению ОВОС в трансграничном контексте. Их следует признать в качестве одних из перспективных направлений развития соответствующего законодательства [139].

3.3. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СТАДИИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ

Элементы экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности приобретают большее значение на поздних стадиях хозяйственной деятельности в том случае, если природоохранному фактору уделяется мало внимания в ходе разработки проектов и в процессе принятия экологически значимых решений. Особое значение придается *экологическому контролю*. Общественные отношения, являющиеся его предметом, складываются на стадии непосредственного осуществления деятельности. Тем не менее в научной литературе даются различные определения понятию

«экологический контроль». Одни авторы рассматривают его как функцию управления, которая обобщенно отражает направление деятельности по проверке соблюдения требований экологического законодательства. В таком понимании функция экологического контроля выполняется при осуществлении экологического нормирования, экологической экспертизы, экологической сертификации, экологического лицензирования и других природоохранных мер [73, с. 22; 29]. Другие исследователи считают, что это целенаправленная деятельность, конкретная мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, осуществляемая специально уполномоченными на то субъектами в рамках установленной законодательством процедуры [220; 33, с. 78; 56]. Такое более узкое понимание экологического контроля нашло отражение в Законе «Об охране окружающей среды». Контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов (экологический контроль) – система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и гражданами, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, требований в области охраны окружающей среды [197, ст. 1]. Закрепленные в данном нормативном правовом акте термины «экологический контроль» и «контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов» являются равнозначными по содержанию, так как оба термина сочетают в себе как природоохранную, так и природоресурсную составляющие. Однако для единообразия терминологического понимания следует согласиться с мнением о целесообразности использования сложившегося в юридической науке определения «экологический» [104, с. 165–166]. Тем не менее терминологическая неопределенность сохраняется. Так, гл. 15 Закона «Об охране окружающей среды» и содержащаяся в ней ст. 87 имеют одинаковые названия «контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов». Но положения данной статьи сужают понимание экологического контроля до того, что ранее называлось «государственный контроль в области охраны окружающей среды», и гл. 15 предметно охватывает также ведомственный и производственный контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов.

Развитие законодательства об экологическом контроле схоже со становлением правового регулирования иных мер по охране окружающей среды: от осмысления потребности в эффективной правовой мере для разрешения проблемы, введения механизма охраны окружающей среды первоначально на уровне норм головного закона с первичной регламентацией до самостоятельного института экологического права с детальной

правовой регламентацией. Следует отметить сложность системы правового закрепления экологического контроля. Наиболее значимым нормативным правовым актом в данной сфере является Закон «Об охране окружающей среды», в котором экологическому контролю посвящена отдельная гл. 15. В развитие принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, среди которых особое значение имеет постановление Совета Министров «О некоторых вопросах государственного контроля в области охраны окружающей среды, осуществляемого Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами» [197; 166]. Ряд норм содержится в нормативных правовых актах, которые посвящены в целом контрольной деятельности или ее разновидности. К таким актам относятся Указы Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» и «О ведомственном контроле в Республике Беларусь» [180; 145]. Их принятие отражает тенденцию к унификации контрольной деятельности в различных сферах.

Кроме того, нормы права, регламентирующие контроль в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, содержатся в головных актах природоохранного и природоресурсного законодательства. Однако в них отсутствует единообразие в закреплении данного природоохранного механизма. В частности, Кодекс Республики Беларусь о земле и Лесной кодекс содержат нормы только о государственном контроле за использованием и охраной соответственно земель и лесов. В Законах Республики Беларусь «О растительном мире» и «О животном мире» определяются соответствующие направления контрольной деятельности (за охраной и использованием растительного и животного мира) в качестве составной части контроля в области охраны окружающей среды и содержится отсылка к законодательству о контрольной (надзорной) деятельности и об охране окружающей среды [178; 156; 195; 196; 28; 77; 78; 98].

Круг государственных органов, осуществляющих *контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов*, обширен. Таковые перечисляются как в Законе «Об охране окружающей среды», так и в Указе Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». Отличие заключается в том, что в последнем утвержден полный перечень соответствующих органов и сфер контрольной деятельности каждого из них. Данный вид экологического контроля осуществляют Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальные органы, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные орга-

ны в пределах их компетенции, государственные природоохранные и лесохозяйственные организации, находящиеся в подчинении Управления делами Президента Республики Беларусь, Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь, Департамент по гидрометеорологии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и Департамент по ядерной и радиационной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. Кроме того, в Указе определяется порядок осуществления проверок и указывается на их периодичность [195; 180].

В Законе «Об охране окружающей среды» особое внимание уделяется должностным лицам Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов, осуществляющих контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов: перечисляются права и обязанности, основные гарантии, указывается на порядок обжалования их действий (бездействий). Следует отметить, что круг приводимых прав обширен. Это право составлять акты проверок, выносить в пределах предоставленных им прав обязательные для выполнения требования (предписания); составлять протоколы об административных правонарушениях; получать объяснения от лиц, привлекаемых к административной ответственности по поводу нарушения ими соответствующего законодательства, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания; выдавать рекомендации по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; выносить требования (предписания) о приостановлении (запрете) хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду; составлять акты об установлении факта причинения вреда окружающей среде и др. Они обязаны, в том числе своевременно и в полной мере, использовать предоставленные им полномочия по предотвращению, выявлению и пресечению нарушений законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды и разъяснять гражданам требования законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды. Рассматриваемые должностные лица при исполнении служебных обязанностей являются представителями государственной власти и находятся под защитой государства. Любое воздействие в какой бы то ни было форме на должностных лиц, препятствующее исполнению ими служебных обязанностей, либо вмешательство в их деятельность за-

прещаются. Государственная защита таких лиц осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и иными актами законодательства Республики Беларусь. На особый статус указывает и право на ношение форменной одежды со знаками различия, ношение и применение служебного оружия во время исполнения ими служебных обязанностей.

Учитывая гарантии, а также широкий круг прав и обязанностей должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов по осуществлению данного вида контроля, представляется разумной существующая норма о том, что перечень таких лиц устанавливается Советом Министров Республики Беларусь. В частности, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 июля 2003 г. утвержден перечень должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальных органов, имеющих право осуществлять контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов.

В национальном законодательстве устанавливается альтернативный порядок обжалования действия (бездействия) должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов: они могут быть обжалованы в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу этого органа) и(или) в суд.

Ведомственный контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов ограничивается отраслевой сферой в отличие от государственного экологического контроля, который носит надведомственный характер. Целью такого контроля является проверка соблюдения подчиненными им юридическими лицами законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды, осуществления природоохранных отраслевых программ и мероприятий и выполнения предписаний государственного органа, осуществляющего государственный контроль в области охраны окружающей среды. В действующем Законе «Об охране окружающей среды» содержится лишь указание на его осуществление в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь. Это отражает тенденцию к унификации соответствующего законодательства. Он может осуществляться государственными органами и иными государственными организациями, республиканскими государственно-общественными объединениями, их структурными подразделениями в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь

«О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» и с учетом требований Указа Президента Республики Беларусь «О ведомственном контроле в Республике Беларусь». Для осуществления ведомственного контроля в контролирующих органах могут создаваться структурные подразделения с правом юридического лица либо без права юридического лица. В рамках осуществления ведомственного контроля плановая проверка одной подведомственной организации может быть проведена не чаще одного раза в два года независимо от количества контролирующих органов, уполномоченных на ее проведение.

Тем не менее действуют Инструкция о порядке осуществления ведомственного контроля в области охраны окружающей среды в организациях Министерства информации Республики Беларусь и Инструкция о порядке осуществления ведомственного контроля в области охраны окружающей среды в организациях Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь [60; 61]. В данных нормативных правовых актах определяются структурные подразделения, отвечающие за проведение данного вида экологического контроля, основные задачи, объекты, периодичность и порядок проведения проверок. В частности, организация и осуществление ведомственного экологического контроля в организациях Министерства информации Республики Беларусь возлагаются на управление производственно-технического развития. В обязательном порядке такому контролю подлежит деятельность организаций по использованию и охране земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, а также контроль за обращением с отходами. Основным методом осуществления ведомственного контроля в области охраны окружающей среды является проведение проверок в подчиненных организациях. Проверки осуществляются на основании утвержденных заместителем министра годовых планов проведения проверок, письменных заявлений и обращений юридических и физических лиц, сообщений средств массовой информации, запросов органов государственного управления, в которых обращается внимание на нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, а также в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Периодичность плановых проверок в подведомственных организациях устанавливается в каждом конкретном случае в зависимости от состояния и степени отрицательного влияния на окружающую среду эксплуатируемых объектов. Плановые проверки осуществляются специалистами в подведомственных организациях при предъявлении ими служебного удостоверения и предписания на проведение проверки. О выявленных при проведении ведомственного контроля фактах нарушения законодательства об охране окружающей среды,

по которым действующим законодательством предусмотрено наступление административной ответственности, Министерство информации Республики Беларусь обязано в трехдневный срок информировать территориальные органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, органы государственного санитарного надзора, а при возможном наступлении уголовной ответственности — и органы прокуратуры.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, обязаны обеспечивать осуществление *производственного контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов*, включая организацию мест отбора проб и проведения измерений, в соответствии с требованиями национального законодательства. Следует отметить, что производственный экологический контроль проводится за счет собственных средств и иных источников финансирования в соответствии с инструкцией, разработанной и утвержденной юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в порядке, установленном Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. В настоящее время действуют Инструкции «Об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды» и «О порядке разработки, согласования и утверждения инструкции по осуществлению производственного контроля в области охраны окружающей среды» [67; 66]. Производственный контроль в области охраны окружающей среды включает в себя контроль за использованием и охраной земель (включая почвы), недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, озонового слоя, лесов, объектов растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий, типичных и редких природных ландшафтов, а также контроль за обращением с отходами.

Руководитель юридического лица должен назначить должностное лицо, ответственное за осуществление соответствующего производственного контроля, а при необходимости создать подразделение, осуществляющее такой вид экологического контроля. Подразделение подчиняется непосредственно руководителю юридического лица или его заместителю, ответственному за организацию производственного экологического контроля. Отсутствие подразделения не освобождает от обязанности обеспечивать организацию и осуществление производственного экологического контроля. На должность руководителя подразделения, должностного лица, ответственного за проведение производственного экологического контроля, назначаются лица, имеющие высшее профильное

образование, необходимые знания в области охраны окружающей среды и природопользования. Запрещается возлагать на подразделение другие обязанности, не связанные с проведением производственного экологического контроля. Ликвидация подразделения допускается только в случае прекращения деятельности юридического лица.

Производственный экологический контроль может быть плановым и внеплановым. Плановый производственный экологический контроль должен осуществляться согласно плану проверок, разработанному подразделением и утвержденному руководителем юридического лица. Внеплановый производственный экологический контроль осуществляется с целью выявления подразделением нарушений природопользователем установленных нормативов в области охраны окружающей среды, других требований законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды, невыполнения предъявленных в установленном порядке требований государственных органов и иных организаций, осуществляющих государственный и ведомственный контроль в области охраны окружающей среды. По результатам составляются соответствующие производственные акты, выдаются должностным лицам предписания об устранении нарушений законодательства об охране окружающей среды и информируется руководитель юридического лица для принятия им мер воздействия. При выявлении нарушений экологического законодательства, которые повлекли или могли повлечь причинение вреда жизни и здоровью человека, повреждение имущества других лиц, а также при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации подразделение обязано немедленно об этом информировать руководителя юридического лица для принятия мер по нормализации обстановки. Представитель юридического лица в свою очередь должен информировать городские или районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды по месту осуществления его деятельности.

Кроме легальной классификации экологического контроля в научной литературе выделяют иные его виды. Так, при проведении контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов может сочетать в себе предупредительную, информационную и карательную функции [33, с. 78].

Особое значение имеет аналитический (лабораторный) контроль в области охраны окружающей среды, который может иметь место при осуществлении государственного, ведомственного и производственного экологического контроля. Данная правовая форма контроля включает в себя отбор проб и проведение измерений в области охраны окружающей среды, оценку соблюдения нормативов в области охраны окружающей

среды, оценку эффективности природоохранных мероприятий; комплексную оценку воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на основании комплексных природоохранных разрешений, оценку эффективности производственного контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, а также оценку соблюдения иных экологических требований и нормативов. Отбор проб и проведение измерений проводятся уполномоченной Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь подчиненной организацией, имеющей в своем составе аккредитованные испытательные лаборатории (центры), и аккредитованными испытательными лабораториями (центрами) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Результаты отбора проб и проведения измерений в области охраны окружающей среды оформляются соответствующими актами и протоколами по формам, утвержденным Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Протокол проведения измерений в области охраны окружающей среды является основанием для подтверждения факта соблюдения или несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований экологического законодательства.

Порядок осуществления аналитического (лабораторного) контроля в области охраны окружающей среды устанавливается Советом Министров Республики Беларусь. В частности, принято Положение о порядке осуществления аналитического (лабораторного) контроля в области охраны окружающей среды [230]. В данном нормативном правовом акте особое внимание уделяется объектам аналитического (лабораторного) экологического контроля, а также вопросу отбора проб и проведению измерений. Устранение нарушений, выявленных в результате осуществления аналитического контроля, производится в сроки, установленные требованием (предписанием). В случае если по результатам аналитического контроля установлен факт причинения вреда окружающей среде, повторный отбор проб и проведение измерений в области охраны окружающей среды проводятся контролирующими органами после представления информации об устранении нарушения или по истечении срока устранения нарушения, установленного в требовании (предписании).

Представляется дискуссионным вопрос об исключении такой правовой формы экологического контроля, как общественный экологический контроль. Ранее данная природоохранная мера регламентировалась в отдельной статье гл. 15 «Контроль в области охраны окружающей среды» Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», а также

действовало Положение об общественном инспекторе охраны природы. Он мог проводиться общественными инспекторами охраны природы, общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность в области охраны окружающей среды, а также гражданами. Однако появилось некоторое противоречие в связи с принятием Указа Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», в котором прямо предусмотрено, что общественный контроль в форме проведения проверок вправе осуществлять профессиональные союзы, их организационные структуры. Осуществление общественного контроля в форме проведения проверок другими организациями, а также физическими лицами запрещается. В результате в гл. 3 «Права и обязанности граждан, общественных объединений и общественных экологов в области охраны окружающей среды» отмеченного Закона, в Положении о порядке деятельности общественных экологов и в Инструкции о порядке организации и проведения республиканского конкурса на лучшего общественного эколога вместо общественного инспектора охраны природы нашла закрепление деятельность общественного эколога. Видимо, такая ситуация сложилась и в силу постепенного ограничения прав общественного инспектора охраны природы. Согласно первоначальному тексту Положения об общественном инспекторе охраны природы он имел право принимать участие в проведении проверок субъектов хозяйствования должностными лицами органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь; принимать меры, разрешенные законодательством, по предупреждению или пресечению нарушений экологического законодательства; производить забор проб, образцов, замер необходимых параметров для передачи на анализ и экспертизу в органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь; при участии в рейдах по борьбе с браконьерством иметь при себе личное охотничье ружье; устанавливать личность нарушителя путем проверки документов, опроса свидетелей или доставлять в установленном порядке в местный совет или органы Министерства внутренних дел Республики Беларусь и др. Общественные инспекторы охраны природы перед их упразднением и общественные экологи в данный момент обладают узким кругом полномочий: участвовать в распространении экологической информации, оказывать содействие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальным органам в проведении природоохранных мероприятий, в пропаганде и воспитании у граждан бережного отношения к природе, повышении их экологической культуры. Их права практически не отличаются от прав

граждан, не имеющих статуса общественного эколога. На наш взгляд, возможность закрепления участия общественности в качестве самостоятельного вида экологического контроля будет зависеть от расширения прав соответствующих лиц [228; 59; 235].

Представляется, что разные подходы к пониманию экологического контроля находят отражение при соотношении экологического контроля с иными природоохранными механизмами. В частности, в научной литературе продолжается полемика по поводу соотношения экологического контроля и экологической экспертизы. Одни исследователи считают, что экологическая экспертиза — это форма экологического контроля, другие настаивают на том, что они сходными не являются. В частности, по мнению О. Н. Сапрановой, контроль и экспертиза существуют параллельно, дополняют друг друга, но тождественными не являются. В свою очередь, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Цыпарков, В. И. Решетников и большинство других авторов считают, что экологическая экспертиза — это форма (вид) экологического контроля [252, с. 16–17; 271, с. 99; 248, с. 45; 274, с. 133]. Возможно, данные мнения обусловлены различными представлениями о предмете правового регулирования отдельных институтов. Исходя из предмета правового регулирования, который очерчен национальным законодательством, можно сделать вывод о том, что экологическая экспертиза и экологический контроль — это самостоятельные институты экологического права, регулирующие общественные отношения на разных стадиях хозяйственной деятельности. Экологический контроль осуществляется тогда, когда принято экологически значимое решение и проект реализовывается.

Однако как элементы единого процесса учета экологического фактора, каковым является экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности, экологическая экспертиза и экологический контроль взаимосвязаны. При строительстве и эксплуатации сооружений необходимо руководствоваться требованиями, которые отражены в заключении государственной экологической экспертизы. Отход от них влечет дополнительное согласование. В связи с этим для субъектов экологического контроля заключение государственной экологической экспертизы играет важную роль.

Взаимосвязь проявляется и в проведении слепопроектного анализа, который осуществляется на стадии реализации проекта и направлен на проверку соответствия таких проектов утвержденным решениям, прошедшим государственную экологическую экспертизу. При проведении такой проверки ставятся две задачи: информационная и контрольная. Информационная задача заключается в необходимости сравнить расчетные результаты деятельности предприятия с фактическими. Информация предназначается для самого эксперта: насколько правильно он смог оценить воздействие

намечаемой деятельности на окружающую среду. Такие сведения приобретают особую актуальность при введении новых и малоизвестных технологий, когда эксперту достаточно сложно сделать оценку. Все это позволяет улучшать существующие методы прогнозирования воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и разрабатывать новые, что в конечном итоге влияет на точность и правильность эколого-экспертного заключения. Контрольная задача состоит в проверке точности реализации проектов, поскольку существует вероятность отступления инициаторов намечаемой деятельности в ходе реализации проекта от заданных параметров. В таком сочетании информационной и контрольной составляющей послепроектного анализа и проявляется его сущностная характеристика [141, с. 189]. Важность указанных выше проверок состоит и в том, что они носят специализированный характер, при проведении же общих проверок отмеченные задачи могут и не ставиться. Данные проверки проводятся периодически, и их результаты также свидетельствуют об актуальности послепроектного анализа [218, с. 86; 256, с. 49]. Отсутствие детального правового закрепления послепроектного анализа следует признать недостатком национального законодательства.

Кроме того, необходимость в особом его правовом регулировании связана также с присоединением Республики Беларусь к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в которой прямо предусмотрено проведение послепроектного анализа в случае проявления заинтересованности одной из сторон Конвенции. В соответствии с данным международным документом его осуществляют по просьбе любой из заинтересованных сторон, а также при вероятном значительном вредном трансграничном воздействии деятельности, в отношении которой осуществляется ОВОС. Целями послепроектного анализа являются контроль над соблюдением условий, изложенных в разрешении, и эффективностью мер по уменьшению вредного воздействия на окружающую среду, анализ вида такого воздействия, а также проверка прежних прогнозов для использования полученного опыта в будущем по аналогичным видам деятельности. Если по его результатам стороны имеют достаточное основание считать, что значительное вредное трансграничное воздействие имеет место, то они проводят консультации по возможным мерам для уменьшения или устранения воздействия [88, ст. 7].

Охрана окружающей среды требует создания новых эффективных организационно-правовых механизмов, одним из которых, по нашему мнению, является *экологический аудит* [95, с. 235; 168]. Субъекты хозяйствования прибегают к услугам аудиторов прежде всего для определения путей и способов уменьшения риска вредного воздействия на окружающую

шую среду, для выработки решений по повышению экологической безопасности производства, а также руководствуются стремлением избежать возможных негативных последствий в результате экологического контроля. Экологический аудит проводится юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями путем независимой проверки такой деятельности на соответствие экологическим требованиям. Лица, проводящие экологический аудит, могут оказывать услуги в выработке решений по повышению экологической безопасности производства на проверяемых объектах. В качестве объектов могут выступать хозяйственная и иная деятельность, а также сооружения, производства, цеха и иные объекты, эксплуатация которых оказывает или может оказать воздействие на состояние окружающей среды и другие объекты, связанные с охраной окружающей среды, использованием природных ресурсов, обеспечением экологической безопасности. Можно заключить, что законодатель в настоящий момент связывает процедуру экологического аудита со стадией непосредственной реализации проекта и в отличие от экологического контроля он рассматривается как независимая проверка хозяйственной и иной деятельности. Несмотря на то что обе процедуры осуществляются на разных стадиях хозяйственной деятельности, субъектный состав и правовое значение их результатов различны, экологический контроль и экологический аудит являются взаимосвязанными процедурами. Их следует рассматривать как элементы экологического сопровождения хозяйственной деятельности, подчиненные одной интеграционной цели.

Эффективность экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности во многом зависит от возможности разрешения споров, которые могут возникнуть в процессе реализации такой деятельности. Понятие спора в области охраны окружающей среды в законодательстве не приводится. Это обусловлено отсутствием единого подхода к пониманию спора не только в сфере охраны окружающей среды, но и в других областях общественных отношений. Учитывая материальную и процедурную природу спора в области охраны окружающей среды, под таковым следует понимать конфликт между субъектами природоохранных правоотношений, порядок разрешения которого обуславливается содержанием соответствующих правоотношений. Поэтому виды споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды определяются в соответствии с предметом правового регулирования различных институтов экологического права. Такой подход позволяет классифицировать споры в сфере охраны окружающей среды:

- на споры по поводу прав общественности в области охраны окружающей среды;

- споры, возникающие в сфере осуществления природоохранной деятельности;
- споры, возникающие в сфере соблюдения требований экологической безопасности.

Каждая из приведенных групп обладает своей спецификой по таким аспектам, как участники и содержание спора, правовые формы разрешения спора и способы защиты прав.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в целом определяет общественные отношения, на основе которых могут возникнуть споры в области охраны окружающей среды, а также круг субъектов этих отношений, к которым относятся: граждане Республики Беларусь, включая индивидуальных предпринимателей, юридические лица Республики Беларусь, в том числе общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, а также специально уполномоченные республиканские органы государственного управления в области охраны окружающей среды, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы.

По общему правилу споры в области охраны окружающей среды разрешаются Министерством природных ресурсов или его территориальными органами и (или) судом в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Тем не менее отсутствует правовая регламентация административного порядка разрешения споров Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальными органами по аналогии с разрешением земельных споров [197].

Возможные способы защиты прав в области охраны окружающей среды, закрепленные специальным природоохранным законодательством, включают приостановление (запрет) хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, возмещение вреда, причиненного окружающей среде, возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц и имуществу, находящемуся в собственности государства, в результате вредного воздействия на окружающую среду.

Природоохранные меры, рассматриваемые в качестве элементов экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности, осуществляются определенным кругом субъектов, которые могут быть участниками соответствующих споров при возникновении конфликтных ситуаций. В частности, субъектами экологической экспертизы являются заказчики, в роли которых выступают инициаторы намечаемой деятельности, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республи-

ки Беларусь и его территориальные органы, эксперты (экспертные комиссии) – в отношении государственной экологической экспертизы, а также общественные объединения (граждане) и независимые специалисты – в отношении общественной экологической экспертизы.

В случае с государственной экологической экспертизой существует отступление от общего правила разрешения споров в сфере охраны окружающей среды. Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» предусматривает исключительно судебный порядок разрешения споров, возникающих в области проведения государственной экологической экспертизы [153]. В случае с заключением государственной экологической экспертизы существует правовая возможность его обжалования в вышестоящий орган и (или) в суд. Данные нормы представляются логичными, так как в Республике Беларусь государственную экологическую экспертизу проводят только Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, областные (Минский городской) комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды. Тем не менее по этой же причине может возникнуть проблема при обжаловании заключения государственной экологической экспертизы в суде при возникновении вопроса о привлечении эксперта в качестве участника судопроизводства, не имеющего юридической заинтересованности в исходе дела.

4.1. ДОКТРИНА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА

В науке международного права под доктриной принято понимать систему взглядов и концепций о сущности и назначении международного права. Подобная система представлений есть продукт определенных политических и экономических условий, а значит, имеет исторически обусловленный характер. Такой взгляд на доктрину международного права принято определять как «широкий». В узком смысле доктрина очерчивается научными трудами юристов-международников, которые признаются дополнительным источником формирования юридически значимого мнения. Так, в соответствии с п. d ч. 1 ст. 38 Статута Международного суда ООН «доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций» признаются «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм» наряду с такими источниками международного права, как международные конвенции, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; международный обычай; общие принципы права [257].

Исследования ученых-юристов в прикладном аспекте направлены на толкование существующих норм права, а также на разработку проектов международных договоров и резолюций международных организаций и их совершенствование. При этом специалисты обращают внимание на снижение влияния, которое доктрины оказывают на развитие самого меж-

дународного права как системы международно-правовых норм, и сохранение такого влияния на формирование международно-правового сознания человека и международно-правовую позицию государств [48]. Именно такая роль доктрины соответствует ее содержанию как системы взглядов и концепций на сущность и предназначение международного права.

Для международного экологического права, как самой молодой и быстро развивающейся отрасли международного публичного права, научные исследования в области охраны окружающей среды, включая те, которые трактуют содержание правовых норм об охране окружающей среды, имеют особенное значение, поскольку позволяют выявить новые, формирующиеся угрозы окружающей среде и определить, исходя из их содержания, дальнейшие направления природоохранной деятельности. Специфика научных исследований правового обеспечения данной области общественных отношений на протяжении последних десятилетий может быть разъяснена рядом факторов, которые будут рассмотрены далее в последовательности, на взгляд автора, указывающей на их значимость для развития науки международного права окружающей среды.

Первый фактор. Становление и развитие международного права окружающей среды базировалось на сложившейся системе международного публичного права, активно используя весь его потенциал, в том числе научные изыскания, что, безусловно, положительно повлияло на формирование данной отрасли. В литературе по международному публичному праву признается различная значимость источников международного права, основанная на их типе — международный обычай или международный договор [219], а также подчеркивается исключительность для международного права окружающей среды такой формы договора, как общие многосторонние договоры [134], в теории и практике международного права рассматривающиеся как соглашения, которые посвящены вопросу, представляющему интерес для международного сообщества государств в целом; направлены на создание общепризнанных норм международного права; предназначены для участия всех государств. Среди них особенно выделяются так называемые рамочные соглашения, поскольку они, как правило, имеют глобальный характер, фиксируют общие для всех государств-участников обязательства, но при этом не ограничивают договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий [262].

Второй фактор. Мы обращаем внимание на активное использование системы международных организаций, и в первую очередь Организации Объединенных Наций, в деле охраны окружающей среды. ООН активно участвует в решении проблем окружающей среды с начала 60-х гг. XX в. На создание и определение направлений международно-правовой охраны окружающей среды в деятельности ООН повлияло

принятие Генеральной Ассамблеей ООН ряда резолюций, в том числе Резолюции № 1831(XVII) «Экономическое развитие и охрана природы» от 18 декабря 1962 г. [245]. Этим документом было введено само понятие «окружающая среда». На международном уровне утвердилась концепция органического сочетания интересов охраны окружающей среды и экономического развития. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 22 ноября 1965 г. № 2029(XX) была сформирована Программа развития ООН (ПРООН) [246]. Принятая на XXIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3 декабря 1968 г. Резолюция № 2398(XXIII) «Проблемы окружающей человека среды» признала роль благоприятной окружающей среды для соблюдения основных прав человека [247]. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) была создана на основании Резолюции № 2997(XXVII) от 15 декабря 1972 г. в соответствии с рекомендациями Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (5–14 июня 1972 г.) [244]. Попыткой распространить выработанные на международном уровне правовые принципы охраны природной среды на внутригосударственные отношения было торжественное одобрение Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 28 октября 1982 г. № 37/7 Всемирной хартии природы [30].

Третий фактор. Международно-правовая охрана окружающей среды сформировалась на основе и под влиянием общепризнанных принципов международного публичного права, признаваемых критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений. Эти принципы зафиксированы в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [43], самом Уставе ООН, ст. 2 которого определяет следующие основные начала сотрудничества государств — членов ООН: принцип суверенного равенства всех ее участников; принцип добросовестного выполнения принятых на себя обязательств; принцип разрешения международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность, справедливость; принцип воздержания в международных отношениях от угрозы силой или ее применения; принцип оказания всемерной помощи; принцип поддержания международного мира и безопасности; принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства [264].

Четвертый фактор. Особую роль в становлении охраны окружающей среды на международном уровне сыграли международные конференции, на которых были приняты декларации с изложением специальных природоохранных принципов (Стокгольмская, 1972 г. и Рио-де-Жанейрские,

1992 г. [41; 42], 2012 г. [70] конференции ООН, Всемирный саммит по устойчивому развитию 2002 г. в г. Йоханнесбурге [69]).

Специальные принципы международного права окружающей среды следует отнести к числу важнейших положений международного права, сформировавшихся под влиянием доктринальных исследований в области международно-правовой охраны окружающей среды и лежащих в основе современных научных взглядов на содержание международного и национального экологического права. Отличительная особенность специальных принципов от общепризнанных принципов международного права — их направленность на потребности международного природоохранного сотрудничества.

В качестве ведущих специальных принципов международного права окружающей среды, сформировавшихся на основе научных взглядов на сущность и юридическую природу отношений по охране окружающей среды и оказывающих самостоятельное влияние на формирование правовых основ международного и национального экологического права, следует назвать принципы соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду; суверенного права государств на использование природных ресурсов, находящихся под их национальной юрисдикцией или контролем; ответственности государств за ущерб окружающей среде в других странах, а также районах за пределами их национальной юрисдикции; устойчивого развития и др.

Наиболее очевидное влияние на формирование направлений и мер охраны окружающей среды в настоящее время имеют экономические и социальные факторы, что прослеживается в концепции устойчивого развития, на основе которой формируются соответствующие правовые подходы. В научной литературе признается, что важнейшим принципом международного права, оказавшим наибольшее влияние на формирование международно- и национально-правового регулирования в области охраны окружающей среды, является принцип устойчивого развития [25]. Этот принцип в наиболее общем виде раскрывается в ст. 3, 4 Рио-де-Жанейрской декларации, согласно которым право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и охраны окружающей среды. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него [41]. На формирование устойчивого развития как направления научных исследований и область общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, в большей степени повлиял подход, принятый на Всемирном саммите по устойчивому развитию. Так, принцип 5 Декларации Всемирного саммита по устой-

чивому развитию признает «коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирающих друг друга основ устойчивого развития — экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды» [69], задавая тем самым основной тон развития научных исследований не только в сфере охраны окружающей среды, но и в областях экономики и социальной жизни.

Пятый фактор. Правовому регулированию охраны окружающей среды, как на международном, так и на национальном уровне, объективно предшествовало правовое обеспечение использования природных ресурсов, включающее определение правового режима международных пространств, например морской среды в рамках Конвенции ООН по морскому праву [89] Антарктики на основании Договора об Антарктике от 1 декабря 1959 г. [47], космического пространства в соответствии с Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела от 27 января 1967 г. [46] и т. п.

Шестой фактор. Научные исследования в сфере права окружающей среды, как национального, так и международного, всегда опираются на естественнонаучные знания в областях биологии, физики, химии, но в особенности экологии, зачастую заимствуя из названных наук даже их терминологию, привнося ее в правовые документы и наделяя юридическим содержанием. Такое юридическое наполнение получили многие естественнонаучные понятия, в том числе и ключевые для экологического права, например «окружающая среда» [247], «экологическая система и биологическое разнообразие» [84], «климат» [243], «озоновый слой» [24].

Седьмой фактор. Особые взаимосвязь и взаимовлияние прослеживаются во взаимодействии национального и международного экологического права. Национальное экологическое право как отрасль права изначально развивается в русле принципов и норм международного права окружающей среды. Базовые правовые идеи, лежащие в основе эколого-правового регулирования, восприняты из международного права. Это касается ключевых понятий: «окружающая среда» и «право на благоприятную окружающую среду», «устойчивое развитие» и др. Появление целых направлений (институтов, подотраслей) в праве: охрана озонового слоя, климата, биологического разнообразия, экологическая безопасность генетически измененных организмов — связано с принятием международных норм об охране окружающей среды. По существу формирующиеся в международном праве подходы к охране окружающей среды воспринимаются как доктринальная основа для разработки национального законодательства. Однако, налицо и обратное влияние национального права и национальной правовой доктрины государств на развитие междуна-

родного права окружающей среды. Научные подходы и опыт государств содействовали формированию научного взгляда на международно-правовую охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений [86], особо охраняемых природных территорий [87].

Восьмой фактор. Общей для международного и национального экологического права является конечная цель всех установленных в их нормах мер по охране окружающей среды — обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду, что закреплено как в международных документах, так и в актах национального законодательства. Принцип 1 Стокгольмской декларации гласит: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений» [42]. Важнейшая координирующая роль в установлении базовых прав личности в области охраны окружающей среды на международном уровне отводится Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [85]. По мнению специалистов, Орхусская конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды, поскольку ее предмет — это отношения между общественностью и государством по поводу состояния окружающей среды [217]. Конвенция предоставляет гражданам публичные экологические права и налагает на государства, ее подписавшие, обязательства по их обеспечению, обуславливая этим соблюдение прав человека [117]. В этом случае принято говорить о триаде прав, включающей доступ к информации, участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений, доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Таким образом, Орхусская конвенция увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека. Это одно из новейших направлений научных исследований в области охраны окружающей среды, в котором пересекаются два самостоятельных исследовательских поля: права человека и охрана окружающей среды [108].

Перечисленные выше факторы, безусловно, по-разному воздействуют на содержание международного права окружающей среды, а это означает, что научное мнение квалифицированных специалистов в области экологического права не только не утрачивает своей актуальности, а, наоборот, приобретает все большую значимость в постоянно изменяющихся экономических, социальных и природных условиях.

4.2. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Республика Беларусь является активным участником международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Такое сотрудничество осуществляется посредством членства нашего государства в международных организациях, как общего (ООН, СНГ), так и специализированного – природоохранного (например, Всемирная метеорологическая организация, Комитет по экологической политике ЕЭК ООН, Программа ООН по окружающей среде – ЮНЕП). Республика Беларусь также является стороной многочисленных международных соглашений по различным направлениям правовой охраны окружающей среды глобального и регионального уровней.

Основу сотрудничества государств в экологической сфере составляют международно-правовые принципы и нормы, регулирующие международные отношения по поводу окружающей среды. Совокупность таких норм и принципов представляет собой отрасль международного публичного права – международное право окружающей среды (МПОС)¹, которая сформировалась и развивается на базе его общих принципов.

Предмет международно-правовой охраны составляют общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества с окружающей средой по поводу: а) охраны окружающей среды от вредных воздействий деятельности человека; б) использования компонентов природной среды в целях обеспечения оптимальных условий жизни нынешнего и будущих поколений; в) обеспечения экологической безопасности в чрезвычайных условиях природного или техногенного характера.

Международные правоотношения в области охраны окружающей среды различаются по компоненту природной среды как объекту воздействия и могут быть классифицированы на отношения по использованию и охране морской и иной водной среды, растительного мира, животного мира, атмосферного воздуха, озонового слоя, климата, космического пространства и т. д.

По содержанию к экологическим принадлежат также правоотношения по определению юридического статуса и правового режима компонентов природной среды (например, морской среды); по установлению правового режима экологических систем, природных объектов (например, водно-болотных угодий, имеющих международное значение), в том

¹ В юридической литературе как синонимы используются два термина – «международное право окружающей среды» и «международное экологическое право».

числе особо охраняемых (всемирное природное наследие); по наблюдению за состоянием окружающей среды – экологический мониторинг (в рамках глобальной системы мониторинга окружающей среды); по использованию природных ресурсов (например, трансграничных водотоков и международных озер); по воспроизводству природных ресурсов; по охране окружающей среды; по предотвращению стихийных бедствий и устранению их последствий и иные. Объектами международных экологических правоотношений являются: окружающая среда в целом, входящие в ее состав компоненты природной среды (земля, воды, растительный мир, животный мир, атмосфера, озоновый слой, космическое пространство), явления и факторы (например, климат и его изменение вследствие антропогенного воздействия), материальные процессы, вытекающие из самого факта существования людей и их жизнедеятельности (например, загрязнение окружающей среды, размещение отходов).

Объекты международных экологических правоотношений классифицируют по степени воздействия на них норм международного права:

а) *на объекты, находящиеся под национальной юрисдикцией и контролем*. К ним относятся природные богатства материков в пределах территорий отдельных государств, а для государств, имеющих морские границы, – также в пределах территориальных морей (ст. 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Правовой режим этих природных объектов определяется внутренним законодательством государств в силу принципа 21 Стокгольмской декларации по окружающей человека среде 1972 г., устанавливающего суверенное право государств на использование природных ресурсов, находящихся в пределах их национальной юрисдикции. При этом объекты, отнесенные в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. к всемирному природному наследию, а также редкие и исчезающие виды животных и растений в соответствии с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г. находятся также под охраной международного права;

б) *разделяемые (трансграничные) природные объекты (ресурсы)* – целостные экологические системы, расположенные в границах территорий нескольких государств (например, Беловежская пушча – в пределах территорий Беларуси и Польши). С позиций охраны окружающей среды биологическое, геофизическое и ландшафтное единство таких систем не должно быть изменено государственными границами. К разделяемым природным объектам в соответствии с Конвенцией по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. могут быть отнесены международные реки и озера. По мнению специалистов

ЮНЕП, атмосферный воздух также обладает признаками разделяемого природного объекта;

в) *международные природные объекты, т. е. расположенные в международных пространствах* (например, покрывающие воды и живые морские ресурсы открытого моря), на которые распространяется действие международных норм об охране окружающей среды;

г) особым видом природных объектов, расположенных в международных пространствах, являются объекты, отнесенные международным правом к *общему наследию человечества*. Объектами, обладающими таким международным правовым статусом, признаны международный район морского дна (ст. 136, 137 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), регион Антарктики (ст. 1, 2, 4 Договора об Антарктике 1959 г.) и космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела (ст. 1, 2 Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г.). Объекты общего наследия человечества не подлежат национальному присвоению ни путем провозглашения на них суверенитета, ни путем использования или оккупации, ни любыми другими средствами. Все права на ресурсы общего наследия принадлежат всему человечеству и используются на благо всего человечества.

Становление и развитие МПОС базировалось на сложившейся системе международного публичного права, активно используя весь его потенциал, что, безусловно, положительно повлияло на формирование данной отрасли. Мы обращаем здесь внимание на активное использование системы международных организаций, и в первую очередь ООН, в охране окружающей среды, международных конференций с выработкой соответствующих деклараций, в которых были заложены специальные природоохранные принципы.

Особое место в содержании правового механизма охраны окружающей среды на международном уровне занимают принципы МПОС. В соответствии со ст. 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет *общепризнанных принципов международного права* и обеспечивает соответствие им законодательства. Эти принципы являются критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений, включая и отношения по охране окружающей среды. Они зафиксированы в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, Уставе ООН.

По мнению ряда специалистов, к общепризнанным принципам международного права следует также отнести и принцип охраны окружающей среды. Этот принцип был сформулирован в международном праве

до возникновения МПОС как отрасли международного права в международных документах в области морского права (ст. 25 Конвенции об открытом море 1958 г.). Вокруг принципа охраны окружающей среды и для его реализации начали возникать специальные нормы МПОС, вследствие чего охрана окружающей среды из идеи превратилась в правовую обязанность государств [255].

В качестве общего принципа МПОС следует рассматривать и принцип устойчивого развития, положенный в основу стратегии устойчивого развития, изложенной в Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Декларации Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.). В соответствии с принципами 3, 4 Рио-де-Жанейрской декларации право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и охраны окружающей среды. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него. Принцип 5 Йоханнесбургской декларации устанавливает «коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирających друг друга основ устойчивого развития — экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды». Концепция устойчивого развития получила подтверждение и в декларации, принятой по итогам Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20», состоявшейся в июне 2012 г. Таким образом, на протяжении последних двадцати лет на основе доктрины устойчивого развития осуществляется развитие международных норм об охране окружающей среды, т. е. получает юридическое оформление обусловленная объективными причинами связь охраны окружающей среды с экономическими и социальными факторами общественного развития.

Специальные принципы МПОС — принципы, имеющие самостоятельное значение для международно-правового регулирования охраны окружающей среды. Впервые специальные принципы международного права окружающей среды были обобщены в Декларации Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде в 1972 г. Следующим шагом в определении международно-правовых принципов охраны окружающей среды явилось одобрение 28 октября 1982 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всемирной хартии природы (ВХП). Принципы, объединенные в этом документе, в большей степени обращены к внутрисоциальным отношениям. В новейшем понимании принципы международного сотрудничества в области окружающей среды изложены в Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Декларации Всемирного саммита по устойчивому развитию

(Йоханнесбург, 2002 г.), Декларации Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (Рио-де-Жанейро, 2012 г.).

По правовому содержанию принципы, декларируемые в вышеназванных международных документах, можно подразделить на следующие группы:

1) *принципы, закрепляющие право человека на благоприятную окружающую среду*. «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь...» (принцип 1 Стокгольмской декларации);

2) *принципы, провозглашающие суверенитет государств на использование природных ресурсов*: «...государства имеют суверенное право использовать собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды...» (принцип 21 Стокгольмской декларации);

3) *принципы, обеспечивающие право на информацию* (принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации);

4) *принципы, провозглашающие участие общественности в решении экологических проблем* (принципы 10, 20–23 Рио-де-Жанейрской декларации);

5) *принципы, декларирующие ответственность за обеспечение охраны окружающей среды*, в том числе особую ответственность человека за сохранение и разумное управление произведениями живой природы, которые находятся под серьезной угрозой в связи с рядом неблагоприятных факторов. Согласно принципу 21 Стокгольмской декларации «...государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции» (принципы 4, 21 Стокгольмской декларации, принцип 7 Рио-де-Жанейрской декларации);

6) *принцип «загрязнитель платит»*: загрязнитель покрывает издержки, связанные с загрязнением (принцип 13 Рио-де-Жанейрской декларации);

7) *принципы природопользования*, в соответствии с которыми используемые человеком экосистемы, а также ресурсы суши, моря и атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было сохранить их оптимальную и постоянную производительность без ущерба для целостности тех экосистем или видов, с которыми они сосуществуют (принцип 4 ВХП, принципы 3 и 5 Стокгольмской декларации);

8) *принципы непричинения вреда окружающей среде*, сориентированные на предотвращение загрязнения окружающей среды (принципы 6–7 Стокгольмской декларации, принципы 11–12 ВХП, принципы 15–17 Рио-де-Жанейрской декларации);

9) *принципы, декларирующие эффективное международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды*, согласно которым государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли (принципы 5–7, 12–14, 18–19 Рио-де-Жанейрской декларации);

10) *принцип «зеленой» экономики* (англ. Green economics, Ecological economics), провозглашенный в Декларации Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20». Согласно определению ЮНЕП «зеленая» экономика – это экономика, которая повышает благосостояние людей, обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее обеднения. В рамках этого подхода признается, что экономика является зависимым компонентом природной среды, в пределах которой она существует и является ее частью.

Итак, исследование становления и развития правового обеспечения отношений по охране окружающей среды на международном уровне позволяет включить в международный эколого-правовой механизм:

- *деятельность общих международных организаций* (например, ООН) и *создание и функционирование специализированных международных организаций* (ЮНЕП, ЮНЕСКО, ФАО, МАГАТЭ) по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в глобальном масштабе. Деятельность этих организаций в глобальном масштабе будет рассмотрена далее в рамках организационного механизма охраны окружающей среды;

- *разработку и принятие международных соглашений* – общих многосторонних договоров, направленных на охрану окружающей среды. Такого рода соглашения содержат специальные организационные и правовые инструменты, используемые для достижения состояния защищенности здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. К таким инструментам относятся, например, *специальные принципы охраны окружающей среды*.

4.3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды на уровне международных организаций прошло несколько этапов становления и развития [270]. До Второй мировой войны оно носило преимущественно научный характер. Однако уже в 1923 г. в Париже был созван Международный конгресс по охране природы, практическим воплощением

ем решений которого было создание в 1928 г. в Брюсселе Международного бюро защиты природы, которое занималось сбором информации о природоохранительном законодательстве, составлением перечня особо охраняемых природных территорий. В 1948 г. при активной поддержке ЮНЕСКО на базе Брюссельского бюро защиты природы был организован Международный союз защиты природы. В 50-е гг. XX в. происходит изменение концепции Международного союза защиты природы – на смену понятию «защита природы» как сохранение отдельных объектов природы пришла концепция охраны природы, т. е. рациональное, хозяйственное использование естественных ресурсов, в связи с чем в 1956 г. он был переименован в Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП).

В 60-е гг. XX в. ООН начинает активно участвовать в решении проблем окружающей среды. Большой резонанс имело принятие XVII сессией Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1962 г. Резолюции № 1831(XVII) «Экономическое развитие и охрана природы». Этот документ вводит целостное рассмотрение совокупности природных ресурсов, флоры и фауны как единой окружающей среды. Термин «охрана природы» интегрируется в термин «охрана окружающей среды». На международном уровне утверждается концепция органического сочетания интересов охраны окружающей среды и экономического развития.

Важное значение имела принятая на XXIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3 декабря 1968 г. Резолюция № 2398(XXIII) «Проблемы окружающей человека среды», которая признала роль благоприятной окружающей среды для соблюдения основных прав человека.

В настоящее время ведущая роль в международном экологическом сотрудничестве принадлежит ООН. Охрана окружающей среды непосредственно вытекает из задач ООН, определенных в ее Уставе, – оказание содействия разрешению международных проблем в области экономической и социальной жизни, здравоохранения, повышение уровня жизни населения, соблюдение прав человека. Генеральная Ассамблея ООН: определяет основные направления экологической политики международного сообщества; разрабатывает принципы взаимоотношений государств в области охраны окружающей среды; принимает решения о проведении международных конференций по охране окружающей среды; разрабатывает проекты международных конвенций в области охраны окружающей среды; создает природоохранительные организации; способствует развитию многостороннего и двухстороннего сотрудничества государств в области охраны окружающей среды.

Природоохранительная деятельность ООН осуществляется через главные и вспомогательные органы, а также через специализированные учреж-

дения. В рамках Экономического и Социального Совета ООН действуют функциональные и региональные комиссии и комитеты.

Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) начиная с 1963 г. включает в сферу своей деятельности вопросы охраны окружающей среды. В 1971 г. в составе ЕЭК был создан специальный орган по окружающей среде, координирующий экологическую деятельность комитетов ЕЭК, который предварительно рассматривает вопросы охраны окружающей среды; разрабатывает рекомендации сессии ЕЭК по охране окружающей среды. Приоритетными для ЕЭК признаны следующие направления экологической политики: внедрение малоотходных и безотходных технологий; оценка воздействия на окружающую среду; охрана экосистем, животного мира суши; борьба с трансграничным загрязнением окружающей среды. Первая Программа по охране окружающей среды для Европы, утвержденная министрами охраны окружающей среды в Софии в октябре 1995 г., поставила задачу по введению экологических приоритетов в действие. Под эгидой ЕЭК в 1998 г. принята Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) была создана на XXVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН (Резолюция № 2997(XXVII) от 15 декабря 1972 г.) в соответствии с рекомендациями Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (5–14 июня 1972 г.).

Органами ЮНЕП являются Совет управляющих, секретариат во главе с директором-распорядителем, Фонд окружающей среды (Глобальный экологический фонд – ГЭФ). Штаб-квартира находится в Найроби (Кения).

Совет управляющих ЮНЕП состоит из представителей 58 государств, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на трехлетний срок. На него возложены следующие основные функции и обязанности: а) осуществление содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставление, по мере необходимости, рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики; осуществление общего руководства политикой и координации программ в области окружающей среды в рамках ООН; б) постоянное проведение обзоров состояния окружающей среды в мире; содействие расширению роли соответствующих международных научных и других профессиональных сообществ в накоплении и оценке знаний и информации в области окружающей среды и в обмене ими, в развитии технических аспектов разработки и осуществления программ в области окружающей среды в рамках ООН; в) проведение ежегодного обзора и утверждения программы использования ресурсов Фонда окружающей среды и др. Совет управляющих ежегодно представляет доклады Генеральной Ассамблее ООН через Экономический и Социальный Совет ООН.

Секретариат по вопросам окружающей среды является центром по проведению мероприятий в области окружающей среды и координации такой деятельности в рамках ООН. Во главе секретариата стоит директор-распорядитель ЮНЕП, избираемый Генеральной Ассамблеей по рекомендации Генерального секретаря сроком на четыре года. На него возлагаются следующие обязанности: а) оказание постоянной поддержки Совету управляющих ЮНЕП; б) координирование под руководством Совета управляющих программ в области окружающей среды с целью контроля за их осуществлением и оценки их эффективности; в) предоставление консультаций межправительственным органам ООН в отношении разработки и осуществления программ в области окружающей среды; г) обеспечение эффективности сотрудничества и участия соответствующих научных и других профессиональных сообществ всех районов мира; д) содействие международному сотрудничеству в области окружающей среды; е) представление Совету управляющих предложений в отношении среднесрочного и долгосрочного планирования программ ООН в области окружающей среды; ж) управление под руководством Совета управляющих Фондом окружающей среды; з) представление Совету управляющих докладов по вопросам окружающей среды и др.

Фонд окружающей среды создан с целью осуществления дополнительного финансирования программ в области окружающей среды. Он финансирует, полностью или частично, расходы, связанные с новыми программами в области окружающей среды, осуществляемыми в рамках системы ООН. Средства фонда используются преимущественно для финансирования программ, представляющих общий интерес, таких как создание и поддержание систем контроля, оценки и сбора данных в региональном и всемирном масштабе, усовершенствование мер контроля над качеством окружающей среды; научные исследования в области окружающей среды; обмен информацией и ее распространение; просветительская работа среди населения и подготовка персонала; оказание помощи национальным, региональным и всемирным учреждениям в области окружающей среды; содействие научным исследованиям и изысканиям в области окружающей среды с целью разработки промышленной и иной технологии, наилучшим образом отвечающей политике экономического роста и совместимой с необходимыми мерами по защите окружающей среды и др.

Средства фонда образуются на основе добровольных взносов стран и расходуются в соответствии с рекомендациями Совета управляющих ЮНЕП. Для эффективного решения глобальных задач ЮНЕП имеет региональные отделения или бюро в Женеве, Нью-Йорке, Бейруте, Бангкоке, Мехико, Найроби.

Уникальность ЮНЕП состоит в том, что формально она является лишь программой и не имеет статуса специализированного учреждения в системе ООН. Совет управляющих ЮНЕП представляет свои доклады Генеральной Ассамблее ООН через Экономический и Социальный Совет. Таким образом, полномочия, которые осуществляет ЮНЕП, вытекают и являются производными от полномочий самой Организации Объединенных Наций.

Программа развития ООН (ПРООН, UNDP) учреждена решением Генеральной Ассамблеи ООН в 1965 г. и является ведущей и наиболее универсальной по своему мандату организацией системы ООН в области развития, координирующей большую часть технической помощи, предоставляемой системой ООН. Фонд ПРООН образовался в результате слияния Специального фонда ООН, учрежденного в 1958 г., и расширенной программы технической помощи, основанной в 1949 г. Финансовые средства ПРООН образуются из добровольных вкладов участников организации, которыми могут быть страны-члены или наблюдатели ООН, и других крупных международных организаций. В настоящее время таких стран более 200.

Руководящим органом Программы является Исполнительный совет, состоящий из представителей 36 государств, которые избираются сроком на три года в ходе организационных сессий Экономического и Социального Совета ООН. В течение года проводятся одна ежегодная и две регулярные сессии, которые рассматривают и принимают решения по приоритетам субстантивной программной деятельности ПРООН, вопросам осуществления реформ оперативного сектора ООН, бюджету и административным вопросам, утверждают страновые программы сотрудничества.

Главным должностным лицом ПРООН является администратор, который назначается Генеральным секретарем ООН после соответствующих консультаций с членами Исполнительного совета. Администратор ПРООН имеет ранг заместителя Генерального секретаря ООН. Штаб-квартира ПРООН находится в Нью-Йорке.

ПРООН является соучредителем Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС) и одним из учреждений-исполнителей Глобального экологического фонда (ГЭФ).

ПРООН играет активную роль в оказании отдельным странам помощи в чрезвычайных ситуациях с акцентом на переход от чрезвычайной помощи к долгосрочному развитию.

ПРООН действует в Республике Беларусь с 1992 г. Мандат ПРООН в Беларуси определен Соглашением о помощи между правительством Республики Беларусь и Программой развития Организации Объединен-

ных Наций от 24 сентября 1992 г. В соответствии с данным Соглашением помощь, которая может предоставляться ПРООН правительству Республики Беларусь, включает: услуги экспертов-советников и консультантов, технических экспертов, добровольцев ООН; поставки оборудования; организацию семинаров, программ подготовки кадров, показательных проектов, рабочих групп экспертов и аналогичных мероприятий; предоставление стипендий для студентов и аспирантов или финансирования.

Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) осуществляет свою деятельность в области охраны окружающей среды, совмещая ее со своей проблематикой. ЮНЕСКО осуществляет учет и организацию охраны природных территорий и объектов, отнесенных ко всемирному природному наследию; оказание помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в развитии экологического образования и подготовке специалистов-экологов. Под эгидой ЮНЕСКО проводятся Международная программа по образованию в области окружающей среды, Международная гидрологическая программа, Международная программа «Человек и биосфера».

Проблемами международно-правовой охраны окружающей среды в контексте своей предметной деятельности также занимаются Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная морская организация (ИМО), Всемирная метеорологическая организация ООН (ВМО), Международное агентство ООН по атомной энергии (МАГАТЭ).

Особая роль в охране окружающей среды на международном уровне отводится международным конференциям как временным международным организациям, в ходе проведения которых вырабатываются концептуальные подходы, направления и принципы международного природоохранения. Особую роль в становлении и развитии этой деятельности сыграли конференции, проведенные под эгидой ООН.

Конференция ООН по окружающей человека среде (Стокгольм, 5–14 июня 1972 г.) была созвана по решению XXIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1968 г. Конференция приняла два основных документа – Декларацию принципов и План мероприятий.

Декларация принципов включает 26 принципов, отражающих отношение мирового сообщества к проблеме окружающей среды. Среди них основополагающие: право человека на благоприятную окружающую среду; сохранение природных ресурсов на благо нынешнего и будущих поколений; суверенность прав государств на разработку природных ресурсов и ответственность государств за ущерб, причиненный окружающей среде.

План мероприятий содержит 109 пунктов, которые решают организационные, политические, экономические вопросы охраны окружающей среды.

По решению конференции был создан постоянно действующий орган ООН по охране окружающей среды – ЮНЕП, день 5 июня объявлен Всемирным днем окружающей среды.

Важнейшим итогом Стокгольмской конференции является также и то, что после нее обсуждение экологических проблем окончательно вышло за рамки задач только охраны природы, т. е. биосферы. Рассмотрение их на уровне понятия «окружающая среда» включает не только естественные, но и социально-политические факторы.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.) организована для подведения итогов международной деятельности по охране окружающей среды за двадцать лет, прошедших после Стокгольмской конференции 1972 г.

Основные решения конференции сформулированы в Декларации по окружающей среде и развитию; долгосрочной программе дальнейших действий в глобальном масштабе (повестка дня на XXI век), принципах в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов (лесные принципы).

Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрская декларация) содержит 27 принципов экологически корректного поведения мирового сообщества и государств по отношению к окружающей среде.

Повестка дня на XXI в. включает четыре раздела: а) социальные и экономические аспекты ускорения устойчивого развития, борьбы с нищетой, изменения структуры потребления, динамики населения, охраны и укрепления здоровья человека, устойчивого развития населенных пунктов; б) сохранение и рациональное использование природных ресурсов в целях развития, в том числе комплексный подход к использованию и охране земель, борьба с обезлесением и опустыниванием, охрана атмосферы; в) укрепление роли основных групп населения в устойчивом развитии и охране окружающей среды; г) средства осуществления, в том числе финансовые и информационные ресурсы, технологические и организационно-правовые механизмы решения экологических проблем.

На конференции были представлены и открыты для подписания Рамочная конвенция об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии [82].

Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (Рио-де-Жанейро, 2012 г.). В Декларации Конференции «Будущее, которого мы хотим» провозглашен принцип «зеленой» экономики (англ. Green economics, Ecological economics), под которой понимается экономика, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее обед-

нения. Этот подход подразумевает, что экономика является зависимым компонентом природной среды, в пределах которой она существует и является ее частью.

Региональное сотрудничество по вопросам охраны окружающей среды для Республики Беларусь осуществляется на уровне Содружества Независимых Государств (СНГ). 8 февраля 1992 г. в Москве было подписано Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. Стороны названного Соглашения приняли на себя обязательства: разрабатывать и принимать законодательные акты, экологические нормы и стандарты в области природопользования и охраны окружающей среды; вести учет природных ресурсов и их использования; проводить экологический мониторинг; осуществлять контроль за соблюдением природоохранного законодательства; принимать меры по воспроизводству живых ресурсов и биологического разнообразия; создавать и поддерживать специальные силы и средства, необходимые для предупреждения экологических катастроф, бедствий, аварий и ликвидации их последствий; проводить экологическую экспертизу программ развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов; вести государственные Красные книги и представлять материалы для ведения межгосударственной Красной книги.

Для практической реализации названных договоренностей в июле 1992 г. был создан Межгосударственный экологический совет (МЭС) с Секретариатом Совета в качестве рабочего органа.

В настоящее время взаимодействие в области охраны окружающей среды в рамках СНГ осуществляется на основе заключенного 31 мая 2013 г. в Минске Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников Содружества Независимых Государств. Согласно названному документу, а также Положению о Межгосударственном экологическом совете данный межгосударственный орган создан для отраслевого сотрудничества СНГ в области охраны окружающей среды.

МЭС в своей деятельности подотчетен Совету глав правительств СНГ. Он осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ, другими органами отраслевого сотрудничества СНГ. В состав МЭС входят руководители природоохранных органов государств – участников СНГ, подписавших Соглашение, или их полномочные представители. Каждое государство – участник Соглашения имеет в МЭС один голос. В состав Совета входят с правом совещательного голоса его секретарь и представитель Исполнительного комитета СНГ. В работе Совета в качестве наблюдателей участвуют представители государств, не являющихся участниками СНГ, но подписавших Соглашение.

Основными задачами и функциями Совета являются:

- содействие в организации и координации исполнения решений в области охраны окружающей среды, принятых Советом глав государств, Советом глав правительств, Советом министров иностранных дел и Экономическим советом СНГ;

- координация политики в области охраны окружающей среды государств — участников Соглашения путем выработки рекомендаций;

- подготовка рекомендаций по гармонизации нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды;

- содействие разработке общих методических подходов в области экономики природопользования и охраны окружающей среды;

- организация разработки и содействие реализации межгосударственных и региональных программ и проектов в области природопользования, экологической безопасности и информирования;

- содействие развитию межгосударственной системы экологического мониторинга в целях сбора, оценки, прогноза и обмена экологической информацией государств — участников Соглашения;

- разработка общих подходов и осуществление согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, имеющих общие для государств — участников Соглашения ареалы;

- содействие разработке и применению методов предотвращения влияния генетически измененных организмов на компоненты биологического разнообразия, а также минимизации вреда от инвазии агрессивных чужеродных видов диких животных и дикорастущих растений;

- осуществление согласованной научно-технической деятельности в области охраны окружающей среды, организация скоординированных фундаментальных и прикладных экологических исследований, совершенствование экологического образования и воспитания;

- организация обмена опытом работы и повышения квалификации специалистов в области охраны окружающей среды;

- содействие развитию и совершенствованию системы экологической экспертизы;

- содействие подготовке кадров в области охраны окружающей среды;

- содействие в вопросах развития и внедрения альтернативных источников энергии.

Под эгидой МЭС приняты следующие соглашения СНГ в области охраны окружающей среды:

- 1) «О контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов» от 12 апреля 1996 г.;

2) «О взаимодействии в области гидрометеорологии» от 8 февраля 1992 г.;

3) «О межгосударственной гидрометеорологической сети СНГ» от 16 марта 2001 г.;

4) «О сотрудничестве в области активного воздействия на метеорологические и другие геофизические процессы» от 16 марта 2001 г.;

5) «О сотрудничестве в области лесопромышленного комплекса и лесного хозяйства вместе с Положением о Межправительственном совете по лесопромышленному комплексу и лесному хозяйству» от 11 сентября 1998 г.;

6) «О сотрудничестве в области экологического мониторинга» от 13 января 1999 г.;

7) «Об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды» от 11 сентября 1998 г.;

8) «Об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов» от 11 сентября 1998 г.

Важную роль в развитии природоохранного сотрудничества СНГ играет Межпарламентская ассамблея СНГ, в структуре которой создан Отдел по охране окружающей среды. Одним из направлений деятельности признается унификация законодательств государств – участников СНГ посредством разработки модельных законов. В рамках этой деятельности разработан проект Модельного экологического кодекса для государств – участников СНГ.

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды осуществляется также на уровне международных неправительственных организаций.

Крупнейшей неправительственной международной организацией, специально созданной для мобилизации сил общественности в решении природоохранительных задач, является *Международный союз охраны природы (МСОП)*, созданный в 1948 г. на базе Брюссельского бюро защиты природы как Международный союз защиты природы. Свое современное название Международный союз охраны природы получил в 1956 г. в связи с изменением концепции его деятельности: на смену понятию «защита природы» как сохранение отдельных объектов природы пришла концепция охраны природы, т. е. рациональное, хозяйственное использование естественных ресурсов.

Членами МСОП могут быть правительства стран, отдельные государственные органы и учреждения, общественные организации, другие коллективы лиц. Высшим органом является Генеральная ассамблея,

именуемая Всемирным конгрессом по охране природы. Ее сессии собираются один раз в три года.

Природоохранная деятельность МСОП ведется по следующим направлениям, возглавляемым комиссиями: сохранение естественных экологических систем, растительного и животного мира; сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, памятников природы; организация заповедников, резерватов, национальных парков; экологическое просвещение. По инициативе МСОП ведется международная Красная книга.

В разработке международного и национального экологического права в рамках МСОП особая роль принадлежит Комиссии экологического права, которая выполняет программы по законопроектным работам, по развитию правовой науки и образования в области окружающей среды, оказывает помощь государствам и международным организациям по правовой информации [270].

В настоящее время участниками МСОП являются 952 коллективных члена из 139 стран мира, в том числе 74 правительства, 111 правительственных организаций, 731 неправительственная организация, 36 ассоциированных членов [31].

Всемирный фонд природы (прежнее название — *Всемирный фонд дикой природы*, англ. *World Wildlife Fund*, сокр. *WWF*) — международная неправительственная организация, работающая в сферах, касающихся сохранения, исследования и восстановления окружающей среды. Миссия Всемирного фонда природы заключается в предотвращении нарастающей деградации естественной среды планеты и достижении гармонии человека и природы. Главная цель — сохранение биологического разнообразия Земли.

Международный экологический суд (*Международный суд экологического арбитража и примирения*) — международная неправительственная организация, созданная группой юристов (Мехико, ноябрь 1994 г.). Деятельность Международного экологического суда регулируется уставом, в соответствии с которым международные споры в области окружающей среды разрешаются в формах: а) консультирования сторон на основе юридического анализа конкретной ситуации; б) примирения спорящих сторон на основе принятия компромиссного решения, исполняемого добровольно; в) проведения судебного-арбитражного процесса с вынесением решения, которое стороны заранее признают для себя обязательным.

Рассмотрение споров основано на принципах третейского суда, т. е. стороны сами принимают решение об обращении в суд и выбирают из его состава (29 судей — юристов-экологов из 24 стран) трех или более судей для рассмотрения дела. Круг лиц, которые могут обращаться в Международный экологический суд, не ограничен: правительства,

государственные органы, неправительственные организации, частные лица. Рассмотрение дел в Международном экологическом суде основано на международном праве, национальном законодательстве, прецедентах [81; 19].

4.4. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Осознание угрозы всему живому на планете, и в первую очередь жизни и здоровью человека, которую несет неконтролируемое расщепление ядра атома, направило усилия мирового сообщества на предупреждение и недопущение использования атомной энергии во вред человечеству. Такого рода усилия, начиная с середины XX в., оформились в различные направления деятельности государств и международных организаций, посредством которых был создан действующий в международных отношениях механизм обеспечения радиационной безопасности. Международные процессы в данной области общественных отношений формировались на протяжении второй половины XX в. и могут быть систематизированы на основе выделения определенных временных этапов.

Начало формирования международного механизма обеспечения радиационной безопасности (первый этап) было положено созданием в 1957 г. Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ, IAEA) как самостоятельной организации системы ООН, являющейся ведущим мировым форумом научно-технического сотрудничества в области мирного использования ядерных технологий.

Следующий этап формирования международных механизмов по обеспечению радиационной безопасности обусловлен открытием для подписания в 1968 г. и вступлением в силу в 1970 г. Договора о нераспространении ядерного оружия. Данный договор, как принято считать в научной литературе, направлен не только на обеспечение гарантий нераспространения ядерного оружия и ядерное разоружение, но также и на сотрудничество государств в области мирного использования ядерной энергии. В этот период формируется режим нераспространения ядерного оружия, подразделивший государства на «ядерные», т. е. обладающие ядерным оружием, и «неядерные», таким оружием не располагающие.

Современный период международных отношений по обеспечению радиационной безопасности обусловлен развитием всех сформировавшихся в этой области организационных и правовых инструментов. В особенности следует обратить внимание на сотрудничество в области мирно-

го использования атомной энергии и угрозы окружающей среде в связи с нарушением технологических процессов в названной сфере, в частности вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Таким образом, международные процессы по обеспечению радиационной безопасности охватывают сложившиеся в международных отношениях механизмы, на основе которых поддерживается и обеспечивается радиационная безопасность в глобальном масштабе. Основу таких процессов составляет международное публичное право, и в первую очередь его отрасль — международное атомное право (международное ядерное право).

Исходя из предложенной выше периодизации становления и развития отношений по международному обеспечению радиационной безопасности, к числу международных механизмов (процессов) в данной области следует относить:

- *деятельность общих международных организаций* (например, ООН) и *создание и функционирование специализированных международных организаций* (МАГАТЭ, ЕВРАТОМ) по обеспечению радиационной безопасности в глобальном масштабе. К числу таких организаций в соответствии со статьей XVI Устава МАГАТЭ относятся также международные межправительственные и неправительственные организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (например, ЮНЕП — Программа ООН по охране окружающей среды; МСОП — Международный союз охраны природы и др.), иные специализированные учреждения системы ООН (например, ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация);

- *разработку и принятие международных соглашений* — общих многосторонних договоров, направленных на предотвращение и недопущение вредного воздействия ионизирующего излучения на здоровье человека и окружающую среду. Такого рода соглашения, исходя из их содержания, могут быть направлены как на неприменение и нераспространение ядерного оружия, так и на предупреждение вредного воздействия ионизирующего излучения вследствие использования атомной энергии в мирных целях.

Названные направления включают специальные организационные и правовые инструменты, используемые для достижения состояния защищенности здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения. К таким инструментам относятся, например:

- *гарантии*, имеющие в соответствии со ст. 3 А 5 Устава МАГАТЭ целью обеспечить, чтобы «специальные расщепляющиеся и иные матери-

алы, услуги, оборудование, технические средства и сведения, предоставляемые Агентством или по его требованию, или под его наблюдением или контролем, не были использованы таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели», — в организационной структуре обеспечения радиационной безопасности;

● *специальные принципы обеспечения радиационной безопасности*, применяемые в деятельности МАГАТЭ, — в правовой системе обеспечения радиационной безопасности.

В соответствии со сложившимися в правовой науке представлениями международное атомное право — это совокупность юридических норм и принципов, регламентирующих межгосударственные отношения в области использования энергии атома. В рамках этой отрасли международного права осуществляется регулирование отношений: а) нераспространения и неприменения ядерных вооружений; б) использования атомной энергии в мирных целях.

Международное атомное право включает виды источников, свойственные международному публичному праву в целом. Для определения системы таких источников принято ссылаться на ст. 38 Статута Международного суда ООН. Норма этой статьи относит к таковым: а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; г) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм с той оговоркой, что решение суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу (ст. 59 Статута Международного суда ООН).

Международное право и практика правового регулирования выводит на первое место такую форму источников международного права, как *международная конвенция*. Данный источник права представляет собой общий многосторонний договор, который посвящен вопросу, представляющему интерес для международного сообщества государств в целом; направлен на создание общепризнанных норм международного права; предназначен для участия всех государств, на что указывает закрепляемый в такого рода документе круг субъектов, например в формулировке «конвенция открыта для подписания всеми государствами».

Для международного атомного права характерным является наличие большого количества общих многосторонних договоров по различным

направлениям обеспечения радиационной безопасности. К таковым относятся, например, Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г., Конвенция МАГАТЭ о ядерной безопасности 1994 г., Объединенная конвенция МАГАТЭ о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г. и многие другие.

Правовую основу международного сотрудничества в области радиационной безопасности составляют также многосторонние соглашения, заключаемые в рамках региональных международных организаций, например СНГ или ЕС. Такого рода международные договоры действуют в отношении между членами таких межгосударственных образований. Так, в рамках СНГ действуют соглашения «Об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии» 1992 г., «О координации межгосударственных отношений государств – участников СНГ в области использования атомной энергии в мирных целях» 2013 г.

Соглашения в области обеспечения радиационной безопасности могут иметь также двусторонний характер. Так, Республикой Беларусь и Российской Федерацией заключены межправительственные соглашения в области обеспечения радиационной безопасности:

- «Об оперативном оповещении о ядерной аварии и обмене информацией в области ядерной и радиационной безопасности» от 13 декабря 2013 г.;
- «О сотрудничестве в сфере ядерной безопасности» от 1 февраля 2013 г.;
- «О сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции» от 15 марта 2011 г.

Межправительственные соглашения о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергетики заключены Республикой Беларусь и с иными государствами, например Республикой Армения и Китайской Народной Республикой.

Договоры, регулирующие отношения по использованию природной среды, содержат положения об ее охране, в том числе обеспечении радиационной безопасности, например, ст. 23 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. устанавливает обязательство в рамках правил мирного прохода в территориальном море для судов с ядерными двигателями и перевозящих ядерные и другие опасные или ядовитые вещества.

Ряд международных договоров природоохранного характера, формирующих правовые основы механизма обеспечения экологической безопасности, применим для обеспечения безопасности радиационной. Таковыми являются:

- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г., устанавливающая процедуры

оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и создающая возможность для участия общественности в таких процедурах на международном уровне. К числу видов деятельности, подлежащих ОВОС в соответствии с пп. 2, 3 Добавления I к Конвенции, отнесены атомные электростанции и другие сооружения с ядерными реакторами, установки, предназначенные исключительно для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации отработанного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов;

- Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 25 июня 1998 г., в перечень планируемых видов деятельности, в принятии решений, в отношении которых доступ к экологической информации и участие общественности признаны обязательными, включает атомные электростанции и другие атомные реакторы, установки для переработки облученного ядерного топлива, установки, предназначенные для производства или обогащения ядерного топлива и т. п.

Еще один вид источников международного права согласно п. с) ст. 38 Статута Международного суда ООН составляют «общие принципы, признанные цивилизованными нациями». Эти принципы, зафиксированные в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, Уставе ООН, являются критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений, включая и отношения по обеспечению радиационной безопасности. В соответствии со ст. 2 Устава ООН таковыми являются: принцип суверенного равенства участников международных отношений; принцип добросовестного выполнения принятых на себя обязательств; принцип разрешения международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность, справедливость; принцип воздержания в международных отношениях от угрозы силой или ее применения; принцип оказания всемерной помощи; принцип поддержания международного мира и безопасности; принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства.

Специальные принципы обеспечения радиационной безопасности зафиксированы в Уставе МАГАТЭ. К ним относятся: защита от ионизирующих излучений и безопасное обращение с источниками излучения; безопасное обращение с радиоактивными отходами; безопасность ядерных установок; оказание взаимной чрезвычайной помощи в связи с ядерной

аварией или радиационной аварийной ситуацией, непричинение вреда окружающей среде; эффективное международное сотрудничество в сфере обеспечения радиационной безопасности, оказание помощи пострадавшим государствам.

Принципы сотрудничества государств – членов СНГ в области обеспечения радиационной безопасности установлены в «Соглашении об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии», заключенном в г. Минске 26 июня 1992 г. Такими принципами признаются: неиспользование ядерного материала, применяемого в мирных ядерных установках, для производства или приобретения ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств или для каких-либо военных целей; обеспечение надлежащей физической защиты ядерного материала; обмен информацией об эксплуатации мирных ядерных установок, иной технической информацией, которая может быть использована при оценке последствий в случае аварии на этих установках и при разработке мер по защите населения; оповещение в случае аварии, связанной с ядерными установками или деятельностью по мирному использованию атомной энергии, вследствие которой происходит или может произойти выброс радиоактивных веществ.

Кроме договоров как обязательных источников правового регулирования международных отношений, в ряду форм, служащих для закрепления международных правил, называют «доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций». Эти источники в соответствии с п. d ч. 1 ст. 38 Статута Международного суда ООН признаются «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм». Дополнительными – рекомендательными – источниками права также являются решения (декларации, резолюции) международных организаций, например Декларация о предотвращении ядерной катастрофы, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 36/100 от 9 декабря 1981 г., Резолюция Совета безопасности ООН S/RES/1540 от 28 апреля 2004 г. «Нераспространение оружия массового уничтожения», направленные на создание эффективных барьеров для предотвращения попадания оружия массового уничтожения в руки негосударственных субъектов.

Таким образом, становление и развитие международно-правовых основ обеспечения радиационной безопасности базируются на сложившейся системе международного публичного права, активно используют весь его потенциал, что, безусловно, положительно влияет на общие международные процессы обеспечения радиационной безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в настоящей монографии исследование правовых механизмов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности позволило обосновать следующие теоретические выводы и сформулировать рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Беларусь:

1. Выявлены политические и юридические факторы в рамках исторически обусловленных периодов, повлиявшие (и влияющие в настоящее время) на развитие правового регулирования экологических отношений, формирование правовых институтов экологического права и их трансформацию в правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Такими факторами следует признать:

- *первый фактор* – впервые вопрос формирования правового механизма охраны окружающей среды был поднят в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». Были выделены два основных направления формирования механизмов охраны окружающей среды – организационный и экономический;

- *второй фактор* – закрепление права человека на благоприятную окружающую среду на международном уровне в 70-е гг. XX в. и на национальном уровне – в начале 90-х гг. XX в. В настоящее время механизм обеспечения и защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду базируется на положениях Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе

принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. При этом формирование данного механизма еще не завершено;

- *третий фактор* — признание в начале 90-х гг. XX в. в законодательстве Республики Беларусь (и других государств, образовавшихся на постсоветском пространстве) компонентов природной среды объектами гражданских правоотношений. Возвращение природных ресурсов в гражданский оборот придает им их исконную вещно-правовую природу, а права пользования такими ресурсами приобретают гражданско-правовую форму, что принципиально изменяет правовой режим природных ресурсов, в том числе определяет особенности их правовой охраны;

- *четвертый фактор* — произошедшие в 90-е гг. XX в. (в Беларуси — благодаря принятию Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды») кардинальные изменения в понимании сущности правового режима компонентов природной среды, а именно — признание двойственного — экологического и экономического — характера объектов природы. Это сообщает традиционным для гражданского права формам (право частной собственности, аренда, сервитут) в случае использования их для определения прав на природные ресурсы новое, экологически обусловленное содержание.

2. Понимание перечисленных выше факторов формирования правового механизма охраны окружающей среды содействует развитию экологического права как одной из отраслей юридической науки, что также проявляется в разработке методологии этой отрасли. Методологическую основу исследования механизма эколого-правового регулирования составляют изучение средств познания и методов, используемых в экологическом праве как отрасли юридической науки, осуществляемое на двух уровнях: общеметодологическом — создающем мировоззренческую позицию, и прикладном — определяющем способы и средства познания права. На современном этапе общетеоретической базой развития экологического права является доктрина устойчивого развития, представляющая собой основу цивилизационного подхода к обеспечению политики в сфере охраны окружающей среды, а также в областях экономического и социального развития. Прикладной аспект методологии экологического права, формирующий организационный и правовой инструментарий, применяемый данной отраслью правовой науки, включает: а) имеющие самостоятельное содержание и взаимодействующие между собой механизмы охраны окружающей среды — организационный, экономический и идеологический; б) комплексность экологического права как прикладной методологический инструмент, позволяющий обеспечивать взаимодействие

экологических и иноотраслевых норм, регулирующих экологические отношения, на основании общеправового принципа взаимодействия общей и специальной норм; в) выявление дефектов, свойственных правовому регулированию общественных отношений в области окружающей среды, а также определение различий между внутренними и внешними недостатками такого регулирования, что позволяет расширить круг возможностей по исправлению некачественных нормативных правовых актов, понижающих социальную ценность права.

3. Преодоление дефектов системного характера невозможно путем применения только технических приемов, требуется системный подход, который в состоянии дать только целостная, основанная на выработанных в науке экологического права представлениях доктрина. Исследования, проводимые юристами, специализирующимися в правовой охране окружающей среды, приобретают особенное значение, поскольку позволяют: а) выявить новые, формирующиеся угрозы окружающей среде; б) определить, исходя из их содержания, дальнейшие направления природоохранной деятельности; в) обосновать новые механизмы охраны окружающей среды; г) придать этим механизмам характер правовых институтов. То обстоятельство, что речь идет о формирующейся отрасли правовой науки, обслуживающей комплексную отрасль права и законодательства, каковой, по общему признанию, экологическое право является, требует не просто изложения научного знания, а такого его оформления, которое придаст научной доктрине официальный характер. Постулаты науки экологического права подлежат изложению в доктрине экологического права (эколога-правовой доктрине) как *программном документе определенной юридической силы*.

Принимавшиеся до сих пор в Республике Беларусь на официальном уровне программные документы, такие как Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь, имели выраженный акцент на экологической составляющей, что вполне закономерно в силу поставленных ими задач. При этом за рамками содержания такого рода документов остаются сугубо юридические подходы, на основе которых должна базироваться правовая регламентация экологических отношений. С точки зрения содержания доктрины экологического права программный документ, подлежащий, по нашему мнению, утверждению Указом Президента Республики Беларусь, должен включать определение:

● *предмета экологического права* — общественных отношений: а) по использованию и охране компонентов природной среды; б) по охране окружающей среды; в) по обеспечению экологической безопасности;

- *сферы эколого-правового регулирования* — окружающей среды как природно-социальной системы, объединяющей: а) имеющие естественное происхождение компоненты природной среды и природные объекты; б) природно-антропогенные и антропогенные объекты, таким происхождением не обладающие, при соответствии природно-антропогенных объектов основополагающему признаку — нахождение объекта в цепи экологических (естественных) связей окружающей среды. Антропогенные объекты, включенные в состав окружающей среды, рассматриваются как элементы, воздействующие на окружающую среду и изменяющие ее состояние. К ним, как к источникам вредного воздействия на природную среду, обращены экологические требования, установленные экологическим законодательством;

- *метода эколого-правового регулирования*, заключающегося в сочетании императивного и диспозитивного регулирования с учетом комплексности экологического права как отрасли законодательства;

- *принципов экологического права* — основных начал, определяющих сущность и правовую природу юридического обеспечения экологических отношений;

- *ведущего критерия* эффективности функционирования механизма охраны окружающей среды — обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду.

4. Разработка эффективных правовых моделей для эколого-правовой сферы, обеспечивающей экологическую безопасность государства, представляет собой самостоятельное направление научных исследований. Для реализации этой задачи ученые и практики используют различные методы, в том числе и те, которые применяются в других областях современных знаний. В общей теории права среди частнонаучных способов познания государства и права выделяется метод моделирования, который характеризуется изучением государственно-правовых явлений, процессов и институтов на их моделях, т. е. путем мыслительного, идеального воспроизведения исследуемых объектов. В системе обеспечения экологической безопасности понятие «правовое моделирование» следует рассматривать как системную оценку действующих правовых моделей государств, обеспечивающих эффективное функционирование различных сегментов социального развития, которые влияют на экологические отношения, и обоснование практического внедрения оптимальных, апробированных моделей государств, выбранных в качестве прототипа, для внедрения в систему государственного управления в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов с учетом ее специфики и особенностей.

В юридической науке выделяют следующие основные подходы в конструировании правовых моделей (в том числе связанных с обеспечением экологической безопасности):

- разработка собственной правовой модели;
- определение наиболее эффективной и апробированной временем модели для внедрения в национальную правовую систему с целью регулирования экологических отношений на основе анализа существующих моделей в других государствах;
- выбор хорошо зарекомендовавшей себя апробированной модели с учетом национальных особенностей и специфики охраны окружающей среды.

Правовое моделирование может стать приоритетным элементом инновационного и устойчивого развития, экологической безопасности. Уникальность подобных подходов заключается и в том, что их реализация не требует серьезных финансовых и временных затрат, а также минимизирует возможные риски, дает возможность разработать и предложить апробированные на практике в других странах модельные законы, нормативы, регламенты и стандарты для их реализации в национальных системах, выработать рекомендации по строительным, санитарным и другим нормам, позволяет обеспечить новый уровень гармонизации законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды.

5. Одним из приоритетных направлений совершенствования механизма эколого-правового регулирования и формирования новых правовых инструментов охраны окружающей среды следует признать публично-частное партнерство. Это понятие, более широкое, чем партнерство между государством и бизнесом, в большей степени отражает взаимодействие между субъектами экологических отношений в направлениях охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов. Зачастую в такого рода отношениях присутствуют три круга субъектов: государство в лице специально уполномоченных государственных органов как собственник природных ресурсов и как лицо, осуществляющее экологический контроль и применение мер ответственности; юридические лица и индивидуальные предприниматели, ведущие хозяйственную деятельность, оказывающую вредное воздействие на окружающую среду и проводящие мероприятия по ее охране; общественность — граждане и общественные объединения, проявляющие заинтересованность в обеспечении права человека на благоприятную окружающую среду, органы территориального общественного самоуправления. Степень участия субъектов публично-частного партнерства

в охране окружающей среды может быть различной, но задача едина: концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов для охраны окружающей среды, а задачами среди прочего: создание условий для эффективного взаимодействия партнеров в целях устойчивого социально-экономического развития, повышение эффективности использования имущества природных ресурсов, развитие инновационной деятельности, наукоемких производств.

Публично-частное партнерство, фактически являясь направлением реализации правового механизма охраны окружающей среды, позволяющим повысить эффективность природоохранных мер без дополнительных бюджетных средств, формально не стало его институциональным инструментом. Для использования возможностей публично-частного партнерства в полном объеме необходимо его признание на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве самостоятельного направления экологической политики государства и последующего совершенствования законодательства в направлении определения специфичных для экологических отношений правовых форм, в которых такое партнерство будет оптимальным.

6. Закономерным свойством механизма правового регулирования любого круга общественных отношений, в том числе и отношений, называемых экологическими, является то, что он сконструирован для практического использования и в конечном счете — для достижения конкретной цели или нескольких целей. Эколого-правовой механизм представляет собой комплексное юридическое средство достижения глобальной цели — сохранение благоприятной окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов, однако входящие в него элементы являются относительно автономными и могут иметь различное (организационное, экономическое, идеологическое) содержание.

7. К основным организационно-правовым механизмам охраны окружающей среды, реализующим экологический императив, относятся: планирование в области охраны окружающей среды и природопользования; нормирование и стандартизация в области охраны окружающей среды; лицензирование в области охраны окружающей среды; экологический мониторинг; учет в области окружающей среды и использования природных ресурсов; оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); экологическая экспертиза; экологическая сертификация; контроль в области охраны окружающей среды и природопользования; экологический аудит. Новыми элементами являются такие развивающиеся направления, как стратегическая экологическая оценка, экологическое маркирование про-

дукции. Некоторые из приведенных выше механизмов выполняют превентивную функцию и направлены на предупреждение возникновения экологической опасности, а также на выявление экологически опасных для окружающей среды и здоровья человека территорий, объектов и видов деятельности (например, мониторинг окружающей среды, ОВОС, экологическая экспертиза). Другие — на регулятивную, устанавливая пределы воздействия на окружающую среду, а также особые условия природопользования (нормирование в области охраны окружающей среды, лицензирование видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду, и др.). Кроме этого, часть из организационно-правовых механизмов используется на стадии принятия экологически значимых решений, а часть на стадии реализации последних. Ряд механизмов охраны окружающей среды, которые на первый взгляд носят организационно-правовой характер, по своему содержанию близки к экономическим мерам охраны окружающей среды. Так, экологическая сертификация по своей природе тесно связана с разрешительной системой в области охраны окружающей среды и природопользования, однако в настоящее время имеет добровольный характер и является необходимым звеном при осуществлении экономической деятельности во многих сферах производства. В экологическом законодательстве экологический аудит определяется как независимая комплексная документированная проверка соблюдения требований в области охраны окружающей среды. Данная процедура может проводиться в добровольном или обязательном порядке за счет собственных средств юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Представляется, что по своему назначению экологический аудит, как и аудит вообще, является сугубо рыночным инструментом. Он составляет один из сегментов рынка экологических услуг как вид предпринимательской деятельности, осуществляемой на независимой и профессиональной основе. Модельный Закон от 13 июня 2000 г. «Об основах экологического предпринимательства» определяет экологическое предпринимательство как производственную, научно-исследовательскую, кредитно-финансовую деятельность по производству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющую целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов. Таким образом, экологический аудит, занимая особое место среди иных механизмов охраны окружающей среды, наряду с такими видами деятельности, как экологическое страхование, экологическая сертификация и другие, может быть отнесен к предпринимательской деятельности в области охраны окружающей среды (экологическому предпринимательству).

8. Элементы экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования определены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и отражают как традиционные, например экологическое налогообложение, механизмы, так и новые, возникновение которых связано с переходом к рыночным отношениям в современных условиях, например проведение экономической оценки природных объектов. Неоднозначно включение в состав экономического механизма такого элемента, как возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей среде, что подтверждается и позицией законодателя, в соответствии с которой факт вреда, причиненного окружающей среде, связан исключительно с нарушением требований в области охраны окружающей среды или иным нарушением законодательства Республики Беларусь. Представляется, что рассматривая элементы механизма эколого-правового регулирования, имеющие экономическое содержание, более корректно говорить о компенсационных выплатах за вредное воздействие на окружающую среду. К таковым следует отнести: возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, компенсационные выплаты за вредное воздействие на объекты животного мира и (или) среду их обитания, возмещение потерь объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов. В качестве новых самостоятельных элементов экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования следует рассматривать экономические меры регулирования воздействия на климат (торговля единицами сокращения выбросов парниковых газов и др.), предусмотренные международно-правовыми актами и закреплённые в национальном законодательстве.

9. Анализ законодательства позволяет выявить ряд тенденций в правовом обеспечении экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования. *Во-первых*, приостановление функционирования государственных фондов охраны природы; *во-вторых*, отказ от связи налогов (экологического, налога за добычу (изъятие) природных ресурсов) с определенными экологическими ограничениями, выразившимися в установлении лимитов на природопользование; *в-третьих*, исключение из природоресурсного законодательства норм, конкретизирующих элементы экономического механизма охраны и использования отдельных природных ресурсов. Представляется, что данные положения не способствуют дальнейшему развитию экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования.

10. С целью создания условий экономической заинтересованности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в реализации мер

по охране окружающей среды в процессе осуществления хозяйственной деятельности законодательством предусмотрено установление мер экономического стимулирования. Однако следует обратить внимание на тот факт, что меры государственной поддержки, выраженные в установлении льгот, далеко не всегда подтверждены действующим законодательством, что не способствует выполнению соответствующих природоохранных мероприятий. Например, они фактически отсутствуют при внедрении наилучших доступных технических методов, малоотходных технологий и др. Не нашел отражения в законодательстве механизм стимулирования юридических и физических лиц при использовании ими природных ресурсов на территории переходных зон биосферных резерватов.

11. В структуру механизма эколого-правового регулирования наряду с организационными и экономическими необходимо также включать элементы, имеющие идеологическое содержание: экологическое образование; воспитание и просвещение; информирование общественности, а также ее участие в принятии экологически значимых решений. Представляется, что непрерывное экологическое образование и просвещение являются инструментами формирования экологической культуры как неотъемлемой части культуры общечеловеческой, что и должно быть отражено в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве направления государственной экологической политики.

12. Правовые аспекты общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений урегулированы ст. 6–8 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 25 июня 1998 г. (Орхусская конвенция) и детализируются в национальном законодательстве. Имплементация Орхусской конвенции потребовала серьезных усилий со стороны Республики Беларусь по внесению изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты, в частности, в 2007 г. был принят Закон Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь “Об охране окружающей среды” по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда», который дал легальное определение экологической информации, установил правовые основы доступа к такого рода информации и др. При этом в части имплементации второго элемента Орхусской конвенции – участие общественности в принятии экологически значимых решений – были разработаны только некоторые специальные формы такого участия и существовала настоятельная потребность детального правового регулирования этих общественных отношений. Данная проблема воспринята законодателем, что подтвержда-

ется принятием 9 апреля 2015 г. Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом чтении проекта Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений».

13. Существует необходимость в комплексной процедуре, обеспечивающей непрерывный процесс учета экологического фактора на различных стадиях хозяйственной и иной деятельности, и в ее правовом закреплении. В качестве механизма представляется возможным использовать экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности, под элементами которого следует понимать природоохранные мероприятия, позволяющие оценить соответствие хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям на конкретном этапе ее осуществления. Прежде всего отмеченному критерию соответствуют такие механизмы, как: природоохранные мероприятия на стадии обоснования размещения объекта; оценка воздействия на окружающую среду (проводится на этапе разработки непосредственно проектной документации); стратегическая экологическая оценка (проводится на этапе разработки стратегической документации); экологическая экспертиза (осуществляется на этапе согласования проектной документации); экологический контроль (имеет место на стадии непосредственного осуществления и прекращения деятельности); послепроектный анализ (имеет место на стадии непосредственного осуществления деятельности); экологический аудит (имеет место на стадии непосредственного осуществления и прекращения деятельности).

14. Действующее законодательство об ОВОС и экологической экспертизе динамично развивается, недавно было обновлено и имеет определенную иерархичность. Вопрос правового регулирования данных природоохранных мер тесно взаимосвязан с проблемой их соотношения. Дальнейшее совершенствование законодательства возможно как по пути обособления правового регулирования исследуемых механизмов, так и по направлению формирования единого правового института оценки воздействия, включающего в себя как ОВОС, так и экологическую экспертизу. В первом случае по аналогии с экологической экспертизой целесообразно основные положения об ОВОС закрепить в гл. 8 «Оценка воздействия на окружающую среду. Экологическая экспертиза» Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». При формировании единого правового института оценки воздействия предлагается использовать подход непрерывного учета экологического фактора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, который отражает-

ся в таком понятии, как экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности. В случае формализации в законодательстве данного интегрирующего понятия правовое регулирование ОВОС и экологической экспертизы могло бы иметь место в рамках указанного сопровождения и способствовало бы единству их правового обеспечения.

15. Реализация принятых Республикой Беларусь на себя международных обязательств во многом обусловила внедрение таких инструментов, как общественные обсуждения, общественная экологическая экспертиза, ОВОС, в трансграничном контексте. Тем не менее остается открытым вопрос по поводу правового регулирования стратегической экологической оценки, после проектного анализа и разработки межгосударственных соглашений по проведению ОВОС в трансграничном контексте. Их следует признать в качестве перспективных направлений развития экологического законодательства.

16. Специфика научных исследований международно-правового обеспечения охраны окружающей среды может быть разъяснена рядом факторов.

Первый фактор. Становление и развитие международного права окружающей среды базировалось на сложившейся системе международного публичного права, активно используя весь его потенциал, в том числе научные изыскания, что, безусловно, положительно повлияло на формирование данной отрасли.

Второй фактор. Активное использование системы международных организаций, и в первую очередь Организации Объединенных Наций, в деле охраны окружающей среды. ООН активно участвует в решении проблем окружающей среды с начала 60-х гг. XX в.

Третий фактор. Международно-правовая охрана окружающей среды сформировалась на основе и под влиянием принципов международного публичного права, признаваемых критерием правомерности регулирования любой сферы межгосударственных отношений. Эти принципы зафиксированы в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

Четвертый фактор. Особую роль в становлении охраны окружающей среды на международном уровне сыграли международные конференции, на которых были приняты декларации с изложением специальных природоохранных принципов (Стокгольмская, 1972 г. и Рио-де-Жанейрские, 1992 г., 2012 г. конференции ООН, Всемирный саммит по устойчивому развитию 2002 г. в г. Йоханнесбурге).

Пятый фактор. Правовому регулированию охраны окружающей среды, как на международном, так и на национальном уровне, объективно предшествовало правовое обеспечение использования природных ресурсов, включающее определение правового режима международных пространств.

Шестой фактор. Научные исследования в сфере права окружающей среды, как национального, так и международного, всегда опираются на естественнонаучные знания в областях биологии, физики, химии, но в особенности экологии, зачастую заимствуя из названных наук даже их терминологию, привнося ее в правовые документы и наделяя юридическим содержанием.

Седьмой фактор. Особые взаимосвязь и взаимовлияние прослеживаются во взаимодействии национального и международного экологического права. Национальное экологическое право как отрасль права изначально развивалось в русле принципов и норм международного права окружающей среды.

Восьмой фактор. Общей для международного и национального экологического права является конечная цель всех установленных в их нормах мер по охране окружающей среды – обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду, что закреплено как в международных документах, так и в актах национального законодательства.

Перечисленные выше факторы, безусловно, по-разному воздействуют на содержание международного права окружающей среды, а это означает, что научное мнение квалифицированных специалистов в области экологического права не только не утрачивает своей актуальности, а, наоборот, приобретает все большую значимость в постоянно изменяющихся экономических, социальных и природных условиях.

Международные процессы по обеспечению радиационной безопасности охватывают сложившиеся в международных отношениях механизмы, на основе которых поддерживается и обеспечивается радиационная безопасность в глобальном масштабе. К числу международных механизмов (процессов) в данной области следует относить:

- *деятельность общих международных организаций* (например, ООН) и создание и функционирование специализированных международных организаций (МАГАТЭ, ЕВРАТОМ) по обеспечению радиационной безопасности в глобальном масштабе. К числу таких организаций в соответствии со ст. XVI Устава МАГАТЭ относятся также международные межправительственные и неправительственные организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды и обеспе-

чения экологической безопасности (например, ЮНЕП – Программа ООН по охране окружающей среды; МСОП – Международный союз охраны природы и др.), иные специализированные учреждения системы ООН (например, ФАО – Продовольственная и сельскохозяйственная организация);

- *разработку и принятие международных соглашений* – общих многосторонних договоров, направленных на предотвращение и недопущение вредного воздействия ионизирующего излучения на здоровье человека и окружающую среду. Такого рода соглашения, исходя из их содержания, могут быть направлены как на неприменение и нераспространение ядерного оружия, так и на предупреждение вредного воздействия ионизирующего излучения вследствие использования атомной энергии в мирных целях.

Названные направления включают специальные организационные и правовые инструменты, используемые для достижения состояния защищенности здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения. К таким инструментам относятся:

- *гарантии*, имеющие в соответствии со ст. 3 А 5 Устава МАГАТЭ целью обеспечить, чтобы «специальные расщепляющиеся и иные материалы, услуги, оборудование, технические средства и сведения, предоставляемые Агентством или по его требованию, или под его наблюдением или контролем, не были использованы таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели», – *в организационной структуре обеспечения радиационной безопасности;*

- *специальные принципы обеспечения радиационной безопасности*, применяемые в деятельности МАГАТЭ, – *в правовой системе обеспечения радиационной безопасности.*

Становление и развитие международно-правовых основ обеспечения радиационной безопасности базируются на сложившейся системе международного публичного права, активно используют весь его потенциал, что, безусловно, положительно влияет на общие международные процессы обеспечения радиационной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Авакьян С. А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы Междунар. науч. конф. юрид. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, 28–31 марта 2007 г. / под. ред. проф. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. – С. 5–12.
2. Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 22 листопада 2013 р. – Київ, 2013. – 203 с.
3. *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
4. *Баимбетов Н. С.* Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Казах. гос. ун-т. – Алматы, 1998. – 28 с.
5. *Балашенко С. А., Ванькович Е. Э.* Государственный учет возобновляемых источников энергии // Право.by. – 2013. – № 1. – С. 55–59.
6. *Балашенко С. А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. – Минск : БГУ, 2000. – 341 с.
7. *Балашенко С. А.* Правовое моделирование в системе обеспечения экологической безопасности // Современные тенденции правового регулирования экологических отношений : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2013 г. / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2013. – С. 3–6.
8. *Бобылев А. И.* Проблемы развития экологического права и законодательства // Право и политика. – 2000. – № 9. – С. 122–128.
9. *Боголюбов С. А.* О возможностях экологического права // Журн. рос. права. – 2000. – № 11. – С. 23–30.
10. *Бринчук М. М.* Введение в экологическое право. – М., 1996. – 37 с.

11. *Бринчук М. М.* Вселенная – универсальная естественная экосистема: эколого-правовой контекст // Актуальные проблемы государства и права : тр. Ин-та государства и права РАН. – 2010. – № 3. – С. 72–99.
12. *Бринчук М. М.* Комплексность как принцип экологического права // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.), Г. А. Василевич [и др.]. – Минск, 2009. – Вып. 4. – С. 376–392.
13. *Бринчук М. М.* О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 20–28.
14. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004.
15. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – С. 58.
16. *Бринчук М. М.* Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. – 2004. – № 5. – С. 5–15.
17. *Бринчук М. М.* Методологические основания экологического права: сущность, роль и структура // Экологическое право. – 2010. – С. 2–6.
18. *Бринчук М. М.* Проблемы методологии экологического права [Электронный ресурс] // Ин-т государства и права РАН. – 2012. – URL: <http://www.igpran.ru/public/publiconsite/> (дата обращения: 16.05.2012).
19. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 670 с.
20. *Василевич Г. А.* Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». – Минск, 2003. – 256 с.
21. *Василенко В. А.* Экологическое обоснование хозяйственных решений: аналитический обзор. – Новосибирск : Ин-т экономики и организации промышл. пр-ва Сиб. отд-ние Рос. Акад. наук., 2001. – 138 с.
22. *Васильева Е. Э.* Экономические аспекты экологической политики. – Минск : Европ. гуманитар. ун-т, 2000. – 50 с.
23. *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
24. Венская конвенция об охране озонового слоя [Электронный ресурс] : подписана в г. Вене 22 марта 1985 г. : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 23 апр. 1986 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
25. *Вершило Н. Д.* Эколого-правовые основы устойчивого развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 ; Рос. Акад. наук. Ин-т государства и права. – М., 2008. – 51 с.
26. *Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е., Фомин С. А.* Экологическое право: программа курса, учебник, практикум. – М. : Экзамен, 2006. – 575 с.
27. *Власенко Н. А.* Логико-структурные дефекты системы советского права // Право и государство: теория и практика – М. : Право и государство, 1995. – 152 с.

28. Водный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 30 апр. 2014 г., № 149-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2015.

29. *Врублевская Т. В.* Реализация контрольно-надзорной функции государства в сфере соблюдения экологического законодательства // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах : сб. науч. ст., посвящ. 20-летию каф. тр. и соц. права ГрГУ им. Я. Купалы / редкол.: Л. Я. Абрамчик [и др.]. – Гродно, 2009. – С. 110–116.

30. Всемирная хартия природы [Электронный ресурс] : принята Резолюцией Генер. Ассамблеи ООН, 28 окт. 1982 г., № 37/7 // Организация Объединенных Наций. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/charter_for_nature.shtml (дата обращения: 23.06.2013).

31. *Высторобец Е. А.* Экологическое право – мотивации в международном сотрудничестве. – М. : Наука, 2006. – С. 237.

32. *Говорушко С. М.* Экологическое сопровождение хозяйственной деятельности. – Владивосток : Дальнаука, 2003. – 267 с.

33. *Гоев А. В.* Экологическое право Республики Беларусь. – Минск : Молодеж. науч. о-во, 2000. – 160 с.

34. *Голиченков А. К.* Концепция Закона Российской Федерации «Об экологической экспертизе» // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. – 1994. – № 2. – С. 44–53.

35. *Голиченков А. К.* Экологическое право: в поисках современной методологии // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. : тр. Ин-та государства и права РАН / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. – 2007. – № 5. – С. 19–36.

36. *Горбачев А. Н.* К вопросу о правовом обеспечении оценки воздействия на окружающую среду // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 100–108.

37. *Горбачев П. В.* Право человека на благоприятную окружающую среду в контексте соотношения законодательства Российской Федерации и международных стандартов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Юрид. ин-т МВД России. – М., 1995.

38. Государственная программа по усилению борьбы с преступностью на 2004–2005 годы : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 13 февр. 2004 г., № 75 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 27. – 1/5335.

39. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

40. *Гришин Н. Н., Елисеев Д. А.* Экологическое сопровождение хозяйственной деятельности в России: ОВОС, экологическая экспертиза, экоаудит и другие ЭСХД // Экол. экспертиза. – 1995. – № 2. – С. 9–21.

41. Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс] : принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Организация Объединенных. Наций. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl1990.shtml (дата обращения: 28.06.2013).

42. Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс] : принята в г. Стокгольме 16.06.1972 г. // Организация Объединенных Наций. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarthenv.shtml (дата обращения: 28.06.2013).

43. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] : принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 24 окт. 1970 г., № 2625 (XXV) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

44. Декларация Стокгольмской конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде от 17 июня 1972 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М., 1997. — Т. 3. — С. 682—687.

45. *Дмитрук М. Н.* Правовое регулирование финансирования природоохранной деятельности (к вопросу о принятии Экологического кодекса) // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2006. — С. 192—201.

46. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела [Электронный ресурс] : подписан 27 янв. 1967 г. в г. Москве, Лондоне и Вашингтоне // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

47. Договор об Антарктике : заключен 1 дек. 1959 г. в г. Вашингтоне // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 122. — 2/1254.

48. *Дробязко С. Г.* Доктринальные источники права // Белорус. юрид. энцикл. : в 4 т. — Минск, 2007. — Т. 1. — С. 393—394.

49. *Дробязко С. Г.* Современное правопонимание и его акценты // Право и современность : сб. науч. тр. — Минск, 1998. — С. 26—30.

50. *Дробязко С. Г., Козлов В. С.* Общая теория права : учеб. пособие для вузов. — 4-е изд., испр., и доп. — Минск : Амалфея, 2010. — 500 с.

51. *Дробязко С. Г.* Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества // Выбр. навук. працы Беларус. дзярж. ун-та : у 7 т. — Минск, 2001. — Т. 3. — С. 9—24.

52. *Дубовик О. Л.* Экологическое право. Элементарный курс. — М. : Юристь, 2002. — 304 с.

53. *Дубовик О. Л.* Экологическое право : учебник. — М. : Проспект, 2003. — 584 с.

54. *Дубовик О. Л.* Механизм действия права в охране окружающей среды. — М. : Наука, 1984. — 168 с.

55. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России. — М. : Юристь, 1996. — 241 с.

56. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России. — М. : Наука, 2000. — 462 с.

57. *Жильцов М. А.* Дефекты трудового права : монография. — Екатеринбург : Изд-во УГТУ-УПИ, 2010. — 312 с.

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

59. Инструкция о порядке организации и проведения республиканского конкурса на лучшего общественного эколога [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 26 авг. 2013 г., № 46 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

60. Инструкция о порядке осуществления ведомственного контроля в области охраны окружающей среды в организациях Министерства информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва информ. Респ. Беларусь, 10 янв. 2006 г., № 1 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

61. Инструкция о порядке осуществления ведомственного контроля в области охраны окружающей среды в организациях Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь, 23 дек. 2005 г., № 41 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

62. Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 11 мая 2001 г., № 8 : в ред. постановления М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 22 апр. 2005 г., № 20 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

63. Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы проектной документации в Республики Беларусь : утв. М-вом природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 18 янв. 1995 г. // Бюл. норматив.-правовой информ. — 1995. — № 5. — С. 13–38.

64. Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 июня 2005 г., № 30 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2005. — № 110. — 8/12855.

65. Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 6 февр. 2001 г., № 1 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

66. Инструкция о порядке разработки, согласования и утверждения инструкции по осуществлению производственного контроля в области охраны окружающей среды [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 марта 2004 г., № 4 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

67. Инструкция об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва

природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 марта 2004 г., № 4 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

68. Инструкция по ведению экологического паспорта предприятия [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 7 июня 2013 г., № 25 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

69. Йоханнесбургская Декларация Всемирного саммита по устойчивому развитию [Электронный ресурс] : принята в г. Йоханнесбурге 4 сент. 2002 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org//russian> (дата обращения 15.05.2015). – Йоханнесбург, 2015.

70. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию «Будущее, которого мы хотим» [Электронный ресурс] : одобр. Резолюцией Генер. Ассамблеи ООН, 11 сент. 2012 г., № 66/288 // Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org/ru/sustainablefuture/> (дата обращения: 23.06.2013).

71. *Иутин И. Г.* Правовые основы экологического аудита : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Ин-т государства и права РАН. – М., 2008. – 22 с.

72. *Карпович Н. А.* Экологическая функция государства : в 2 ч. – Минск : РИВШ, 2011. – Ч. 2. – 386 с.

73. *Квашин А. А.* Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан в условиях рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06; Казах. нац. ун-т. – Алматы, 2006. – 28 с.

74. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 11 дек. 1997 г. [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 12 авг. 2005 г. № 370 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

75. *Кобецкая Н. Р.* Екологічні права громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Киев. нац. ун-т им. Т. Г. Шевченко. – Киев, 1998. – 25 с.

76. *Коваленко Т. О.* Особливості юридичних дефектів у правовому регулюванні земельних відносин в Україні // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (25 травня 2011 р., м. Київ.). – Київ : Видавництво географічної літератури «Обрії», 2011. – С.143–146.

77. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

78. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Беларусь, 14 июля 2008 г., № 406-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

79. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

80. Кодекс Республики Беларусь об образовании [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 13 янв. 2011 г., № 243-З (с изм. и доп.) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.

81. Колбасов О. С. Международный экологический суд // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 155–161.

82. Колбасов О. С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. – 1992. – № 11. – С. 85–91.

83. Колбасов О. С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 27–37.

84. Конвенция о биологическом разнообразии : подписана в г. Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г. : ратифицирована Верхов. Советом Респ. Беларусь 10 июля 1993 г. // Ведом. Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1993. – № 29. – С. 50–80.

85. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Электронный ресурс] : подписана в г. Орхусе 25 июня 1998 г. : утв. Указом Президента Респ. Беларусь 14 дек. 1999 г., № 726 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

86. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения [Электронный ресурс] : подписана в г. Вашингтоне 3 марта 1973 г. : утв. постановлением Верхов. Совета Респ. Беларусь 20 дек. 1994 г., № 3462-ХП // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

87. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия : подписана в г. Париже 16 нояб. 1972 г. [Электронный ресурс] : ратифицирована Указом Президиума Верхов. Совета Респ. Беларусь 25 марта 1988 г., № 2124-ХI // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

88. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте : заключена в г. Эспо 25 февр. 1991 г. : утв. Указом Президента Респ. Беларусь 20 окт. 2005 г., № 487 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 20. – 3/1876.

89. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву : подписана в г. Монтего-Бэй 10 дек. 1982 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 128. – 2/1251.

90. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс] : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

91. Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды [Электронный ресурс] : утв. постановлением Верхов. Совета Респ. Беларусь 6 сент. 1995 г., № 3851-ХП // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

92. Краснова И. О. Оценка воздействия на окружающую среду и порядок вынесения государственных решений : опыт США // Современное экологическое право в России и за рубежом : сб. науч. тр. / Рос. акад. наук, Ин-т науч. информ. по обществ. наукам ; редкол.: О. Л. Дубовик (отв. ред.) [и др.]. – М., 2001. – С. 69–79.

93. *Краснова М. В.* К вопросу о предмете экологического права в науке и законодательстве Беларуси, России и Украины // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. — Минск : Белпринт, 2014. — Вып. 9. — С. 386–394.

94. *Крассов О. И.* Экологическое право : учебник. — М. : Дело, 2001. — 768 с.

95. *Лаевская Е. В.* Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 нояб. 1992 г. «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 г. / науч. ред. Е. В. Лаевская, Т. И. Макарова. — Минск : Тонпик, 2005. — 272 с.

96. *Лаевская Е. В.* Защита права на благоприятную окружающую среду как элемент субъективного права // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики : сб. науч. тр. ; редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2005. — С. 173–182.

97. *Лаевская Е. В.* К вопросу о самозащите права на благоприятную окружающую среду: проблемы правового регулирования участия граждан в решении вопросов, касающихся планов и программ, связанных с окружающей средой // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. — Минск : Бизнесофсет, 2011. — Вып. 6. — С. 343–351.

98. Лесной кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 14 июля 2000 г., № 420-3 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

99. *Лизгаро В. Е., Макарова Т. И.* Учет общественного мнения при принятии экологически значимых решений: конституционно-правовой аспект // Конституция — Основной Закон белорусского государства и общества (к 20-летию принятия) : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 марта 2014 г. / Белорусский государственный университет ; редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. — Минск : Право и экономика, 2014. — С. 315–317.

100. *Лизгаро В. Е.* Некоторые аспекты правового регулирования экологического аудита в Республике Беларусь // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 12 марта 2012 г. / Ин-т государства и права РАН; отв. ред.: В. В. Устюкова, Г. Л. Землякова. — М. : ООО «Фото-Плюс», 2012. — С. 396–401.

101. *Лизгаро В. Е.* Некоторые проблемы правового регулирования экологической сертификации в Республике Беларусь // Состояние и перспективы развития аграрного права : материалы Междунар. науч.-теорет. конф., Киев, 26–27 мая 2005 г. / под ред. В. М. Ермоленко, В. И. Курило. — Киев, 2005. — С. 226–230.

102. *Лизгаро В. Е.* Особенности эколого-правового механизма на современном этапе // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития : по материалам круглых столов / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. — Минск, 2014. — С. 50–52.

103. *Лизгаро В. Е.* Развитие экономико-правового механизма охраны окружающей среды в Республике Беларусь // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : зб. тез. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю

створення юрид. фак. НУБіП (19–20 травня 2011 р., м.Київ, Україна) / Упор. к.ю.н., доцент О. М. Гончаренко. – Київ : Видав. центр НУБіП України, 2011. – С. 350–352.

104. *Лизгаро В. Е., Макарова Т. И.* Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2006. – Спец. вып. – С. 164–173.

105. *Лизгаро В. Е.* Правовое закрепление мер экономического стимулирования природоохранной деятельности в Республике Беларусь // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10–11 вересня 2010 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. А. М. Статівки [та ін.]. – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 321–324.

106. *Локишина С. М.* Краткий словарь иностранных слов. – М. : Русский язык, 1988. – 598 с.

107. *Макарова Т. И., Лизгаро В. Е.* Совершенствование правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений в контексте Орхусской конвенции // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – Вып. 7. – С. 552–559.

108. *Макарова Т. И.* Доктрина международного права окружающей среды: формирование, основы, содержание // Евраз. юрид. журн. – 2013. – № 10. – С. 51–54.

109. *Макарова Т. И.* К вопросу о методологии науки экологического права [Электронный ресурс] // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права : зб. наук. праць Круглого столу (Київ, 19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г. І. Балюк, М. В. Краснової, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка. – 2012. – URL: <http://law.univ.kiev.ua/science.html> (дата обращения: 15.08.2015). – С. 102–106.

110. *Макарова Т. И.* К вопросу о правовом механизме охраны окружающей среды // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали Круглого столу (Харків, 6 грудня 2013 р.) : зб. тез наук. доп. / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків : Право, 2013. – 336 с. – С. 39–42.

111. *Макарова Т. И.* Некоторые вопросы методологии экологического права // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 окт. 2012 г. / редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2012. – С. 52–54.

112. *Макарова Т. И.* Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2011. – № 3. – С. 137–140.

113. *Макарова Т. И.* Системные дефекты правового регулирования экологических отношений и способы их преодоления // Аграр. и зем. право. – 2012. – № 5 (89). – С. 26–29.

114. *Макарова Т. И.* Экономический механизм охраны окружающей среды в доктрине экологического права // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного та екологічного права : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (23–25 травня 2015 р.), присвяченої 90-річчю народження академіка В. З. Янчука / за ред. проф. В. М. Ермоленка. – Київ : Видавничий центр НУБіП України, 2015. – С. 54–58.

115. *Макарова Т. И.* Вопросы доктрины экологического права // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития : по материалам круглых столов / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – С. 52–54.

116. *Макарова Т. И.* Законодательство, регулирующие отношения в области окружающей среды (экологические отношения) // Обзор экологического законодательства Республики Беларусь / под ред. Е. В. Лаевской, Т. И. Макаровой. – СПб. : Нев. простор, 2003. – Гл. 1. – С. 5–45.

117. *Макарова Т. И.* Законодательство Республики Беларусь в свете Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской) // Государство и право. – 2007. – № 1. – С. 83–91.

118. *Макарова Т. И.* Конституционные основы эколого-правового статуса граждан Республики Беларусь // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2005. – № 1. – С. 113–118.

119. *Макарова Т. И.* Право на благоприятную окружающую среду в системе прав человека // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 1996. – № 1. – С. 66–68.

120. *Макарова Т. И.* Правовое обеспечение связи экономики и охраны окружающей среды как одно из направлений устойчивого развития // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористання в Україні та країнах СНД : зб. наук. праць. – Луцьк, 2010. – С. 56–60.

121. *Макарова Т. И.* Предмет экологического права: взгляд с позиции юридической науки и законодательства Беларуси, Украины и России // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юрид. науки. Вип. 1 (99). – 2014. – С. 9–14.

122. *Макарова Т. И., Лизгаро В. Е.* Проблемы методологии экологического права // Совершенствование международного и национального права в условиях развития интеграционных процессов : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию со дня создания юрид. фак. ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, Астана, 23 мая 2014 г. / Евраз. нац. ун-т им. Л. Н. Гумилева. – Астана, 2014. – С. 264–267.

123. *Макарова Т. И.* Публично-частное партнерство в системе правового механизма охраны окружающей среды // Правовые проблемы публично-частного партнерства в сфере аграрных, земельных, экологических и космических отноше-

ний : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Киев, 22 нояб. 2013 г. / Ин-т государства и права им. В. М. Корещко НАН Украины. — Киев, 2013. — С. 30—34.

124. *Макарова Т. И., Лаевская Е. В., Лизгаро В. Е.* Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2006. — Спец. вып. — С. 3—12.

125. *Макарова Т. И.* Теоретические и прикладные проблемы закрепления принципа устойчивого развития в законодательстве Республики Беларусь // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. — Минск : Бизнесофсет, 2011. — Вып. 6. — С. 352—356.

126. *Макарова Т. И.* Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 ; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 2008. — 280 с.

127. *Макарова Т. И.* Устойчивое развитие как принцип экологического права // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21—22 окт. 2010 г. / редкол.: И. Н. Колядко (гл. ред.) [и др.] — Минск : Позитив-центр, 2010. — С. 444—448.

128. *Макарова Т. И.* Экологические права человека и гражданина: теоретические и прикладные проблемы закрепления // Право и экология: материалы VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 23—24 мая 2013 г. / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. — С. 69—75.

129. *Макарова Т. И.* Экологическое право: взгляд с позиций правопонимания // Современные тенденции правового регулирования экологических отношений : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26—27 апр. 2013 г. / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. — Минск : Изд. центр БГУ, 2013. — С. 57—60.

130. *Макарова Т. И.* Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. — Минск : БГУ, 2004. — 231 с.

131. *Манкевич В. В.* Правовое регулирование экологического страхования. — Минск : ГИУСТ БГУ, 2010. — 145 с.

132. *Манкевич И. П.* Право на благоприятную окружающую среду (гражданско-правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск, 2002. — 19 с.

133. *Марьин Е. В.* Экологический аудит как средство преодоления административных барьеров // Журн. рос. права. — 2007. — № 12. — С. 118—123.

134. *Балашенко С. А., Макарова Т. И.* Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека : учеб. пособие. — Минск : WorldWidePrinting, 1999. — 254 с.

135. Методические указания о составе материалов и основных требованиях по обоснованию места размещения объектов хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : утв. решением коллегии Гос.

ком. Респ. Беларусь по экологии, 31 марта 1993 г., № 3/7 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

136. Мороз О. В. Правовое регулирование оценки воздействия на окружающую среду // Юстиция Беларуси. — № 6. — 2013. — С. 45–50.

137. Мороз Л. Н. Налоги: проблемы правового регулирования / под ред. В. И. Семенкова. — Минск : Веды, 1999. — 358 с.

138. Мороз О. В. Перспективы развития законодательства об оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. — № 4. — 2013. — С. 27–34.

139. Мороз О. В. Правовое обеспечение экологической экспертизы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — Минск, 2008. — 25 с.

140. Мороз О. В. Проблемы правового регулирования природоохранных мероприятий на предпроектной стадии хозяйственной деятельности // Современные тенденции правового регулирования экологических отношений : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2013 г. / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. — Минск : Изд. центр БГУ, 2013. — С. 108–111.

141. Мороз О. В. Совершенствование законодательства об экологической экспертизе с учетом планируемой кодификации экологического законодательства // Право и демократия : межвуз. сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2006. — С. 182–192. — (Спец. вып.).

142. Налоговый кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 19 дек. 2002 г. (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

143. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Л. М. Александрович [и др.]. — Минск : Юнипак, 2004. — 202 с.

144. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. : одобр. на заседании Президиума Совета Министров Респ. Беларусь от 10 февр. 2015 г. // Экон. бюл. НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь. — 2015. — № 4. — С. 2–99.

145. О ведомственном контроле в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

146. О взимании арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 1 марта 2010 г., №101 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

147. О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 21 дек. 2007 г., № 298-3 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

148. О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 окт. 2010 г., № 174-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

149. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

150. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам предпринимательской деятельности и налогообложения [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 31 дек. 2013 г., № 96-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

151. О возобновляемых источниках энергии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 27 дек. 2010 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

152. О государственной экологической экспертизе [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июня 1993 г., № 2442-ХП : в ред. Закона Респ. Беларусь, 14 июля 2000 г., № 419-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

153. О государственной экологической экспертизе [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2009 г., № 54-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

154. О государственно-частном партнерстве : проект Закона Респ. Беларусь // Национальный правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – www.pravo.by.

155. О государственных кадастрах природных ресурсов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 апр. 1993 г., № 248 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

156. О животном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 июля 2007 г., № 257-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

157. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

158. О концессиях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2013 г., № 63-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

159. О коренной перестройке дела охраны природы в стране : постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 7 янв. 1988 г., № 32 // Собр. постановлений Правительства СССР. – 1998. – № 6.

160. О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 июня

2008 г., № 349 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

161. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г., № 450 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

162. О локальном мониторинге окружающей среды в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 8 февр. 1999 г., № 201 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

163. О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 580 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 6 апр. 2006 г., № 466 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

164. О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог) [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 дек. 1991 г., № 1335-ХП (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

165. О Национальной системе мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июля 2003 г., № 949 : с изм. и доп. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

166. О некоторых вопросах государственного контроля в области охраны окружающей среды, осуществляемого Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 июля 2003 г., № 963 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

167. О некоторых вопросах осуществления инвестиционной деятельности в отношении недр [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь от 3 окт. 2011 г., № 442 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

168. О некоторых вопросах проведения экологического аудита [Электронный ресурс] : постановление М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 27 марта 2006 г., № 19 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

169. О некоторых вопросах сокращения выбросов парниковых газов [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 8 дек. 2010 г., № 625 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

170. О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования [Электронный ресурс] : решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 авг. 2012 г. № 134 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

171. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 : с изм. и доп. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2015.

172. О питьевом водоснабжении [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 24 июня 1999 г., № 271-3 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

173. О повышении эффективности использования средств фонда охраны природы : Указ Президента Респ. Беларусь, 1 июля 2005 г., № 301 [Электронный ресурс] : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь, 16 авг. 2005 г., № 377 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

174. О порядке ведения государственного кадастра атмосферного воздуха Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Кабинета Министров Респ. Беларусь, 10 апр. 1995 г., № 193 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

175. О предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды : Модельный Закон, 25 нояб. 2008 г. // Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблеи СНГ. — 2009. — № 43.

176. О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 19 янв. 1993 г., № 2103-ХП (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

177. О промышленной безопасности опасных производственных объектов [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 363-3 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

178. О растительном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 205-3 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2015.

179. О республиканском бюджете на 2015 год [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2014 г., № 225-3 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

180. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

181. О создании Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 апр. 1993., № 247 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

182. О ставках налога за использование природных ресурсов (экологического налога) и некоторых вопросах его взимания [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 7 мая 2007 г., № 215 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

183. О страховой деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 25 авг. 2006 г., № 530 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

184. О тарифах на электрическую энергию, производимую из возобновляемых источников энергии на территории Республики Беларусь индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, не входящими в состав государственного производственного объединения электроэнергетики «Белэнерго», и отпускаемую энергоснабжающим организациям данного объединения [Электронный ресурс] : постановление М-ва экономики Респ. Беларусь, 7 авг. 2015 г., № 45 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

185. О техническом нормировании и стандартизации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 5 янв. 2004 г. № 262-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

186. О фондах охраны природы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 июня 2004 г., № 765 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

187. О таксе на живицу сосновую [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 июня 2012 г., № 530 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

188. Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2013 г., № 56-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

189. Об образовании Государственного комитета Совета Министров БССР по охране природы : постановление Совета Министров БССР, 29 авг. 1960 г., № 480 // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорус. ССР. – 1960. – № 23. – Ст. 180.

190. Об обращении с отходами [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2007 г., № 271-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

191. Об определении такс на древесину основных лесных пород, отпускаемую на корню в 2015 году, и о внесении изменения и дополнения в постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 30 мая 2007 г. № 708 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 22 дек. 2014 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

192. Об основах экологического предпринимательства [Электронный ресурс] : Модельный Закон, утв. постановлением Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ от 13 июня 2000 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

193. Об особо охраняемых природных территориях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 окт. 1994 г., № 3335-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь,

23 мая 2000 г., № 396-3 : с изм. и доп. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

194. Об отдельных вопросах налогообложения [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь от 20 марта 2009 г., № 144 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

195. Об охране атмосферного воздуха [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 16 дек. 2008 г., № 2-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

196. Об охране озонового слоя [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 12 нояб. 2001 г., № 56-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

197. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП : в ред. Закона от 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

198. Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2004 г., № 269-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г. № 228-3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

199. Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов [Электронный ресурс] : постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР, 29 дек. 1972 г., № 898 : с изм. и доп. от 03 авг. 1988 г. // Консультант Плюс : Документы СССР. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». – М., 2015.

200. Об установлении перечня мероприятий по охране окружающей среды и воспроизводству природных ресурсов, финансируемых за счет средств республиканского и местных бюджетов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 янв. 2011 г., № 26 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

201. Об утверждении Инструкции о порядке проведения локального мониторинга окружающей среды юридическими лицами, осуществляющими эксплуатацию источников вредного воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : постановление М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 22 июля 2004 г., № 20 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

202. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 (ред. от 24.01.2014) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

203. Об утверждении Концепции проекта Экологического кодекса Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 16 дек. 2005 г., № 1460 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 2. – 5/16973.

204. Об утверждении Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Бе-

ларусь на 2006–2010 гг. [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 2006 г., № 302 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

205. Об утверждении Положений о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга поверхностных вод, подземных вод, атмосферного воздуха, локального мониторинга окружающей среды и использования данных этих мониторингов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 апр. 2004 г., № 482 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

206. Об утверждении Положений о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга животного мира, радиационного мониторинга и использования данных этих мониторингов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 мая 2004 г., № 576 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

207. Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга земель и использования его данных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 марта 2007 г., № 386 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

208. Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга озонового слоя и использования его данных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 16 февр. 2004 г., № 161 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

209. Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга растительного мира, геофизического мониторинга и использования их данных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 апр. 2004 г., № 412 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

210. Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 27 янв. 2004 г., № 82 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

211. Об утверждении Порядка осуществления мониторинга лесов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 июня 2001 г., № 915 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 22 сент. 2004 г., № 1179 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

212. Об экологической экспертизе [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 23 нояб. 1995 г., № 174-ФЗ (с изм. и доп.) // Консультант Плюс : Рос-

сия. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

213. Об экономической несостоятельности (банкротстве) [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 13 июля 2012 г., № 415-3 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

214. Общая теория права и государства : учебник / В. С. Афанасьев [и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юристь, 1994. — 360 с.

215. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристь, 2001. — 520 с.

216. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М. : Рус. яз., 1990 — 917 с.

217. *Стек С., Кэйси-Лефковиц С.* Орхусская конвенция : Руководство по осуществлению / под ред. Е. Андроска. — Нью-Йорк и Женева : ООН, ЕЭК. — 2000. — 297 с.

218. Охрана окружающей среды и природопользование города Минска / А. Н. Боровикова [и др.] ; под. общ. ред. А. Н. Боровикова, М. Г. Герменчук, М. Л. Амбражевича. — Минск : Изд. центр БГУ, 2005. — 103 с.

219. *Павлова Л. В.* Международное право в правовой системе государств // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 1999. — № 3. — С. 5.

220. *Петров В. В.* Экологическое право России : учеб. для вузов. — М. : БЕК, 1995. — 557 с.

221. *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экологического аудита // Аграр. и зем. право. — 2007. — № 1. — С. 122—127.

222. *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М. : Зерцало, 2000. — 185 с.

223. *Петрова Т. В.* Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Аграр. и зем. право — 2010. — № 1. — С. 66—70.

224. *Погодин А. В.* Дефекты объективного права [Электронный ресурс] // Журнал «Российское право в Интернете». — 2010 — 2010(04). — Спецвып. — URL: http://www.gpi.msa.ru/prints/201004_14pogodin.html (дата обращения: 08.06.2011).

225. Положение о порядке ведения государственного кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 10 апр. 2006 г., № 485 (с изм. и доп.) // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

226. Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира в населенных пунктах и разрешений на пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 25 окт. 2011 г., № 1426 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

227. Положение о порядке государственного учета в области охраны окружающей среды [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров

Респ. Беларусь, 17 окт. 2007 г., № 1353 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

228. Положение о порядке деятельности общественных экологов [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 20 июня 2013 г., № 504 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

229. Положение о порядке изъятия и предоставления земельных участков [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2007 г., № 667 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

230. Положение о порядке осуществления аналитического (лабораторного) контроля в области охраны окружающей среды [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 июня 2013, № 504 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

231. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 19 мая 2010 г., № 755 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

232. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации, 11 июня 1996 г., № 698 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 40. – Ст. 46–48.

233. Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 окт. 2010 г., № 1592 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

234. Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 19 мая 2010 г., № 755 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

235. Положение об общественном инспекторе охраны природы [Электронный ресурс] : утв. приказом М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 5 апр. 1999 г., № 87 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

236. Положение об экологической сертификации продукции и производств в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : утв. приказом М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, Госкомитета по стандартизации, метрологии и сертификации от 15 июня 1998 г., № 179/130 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

237. Положение о порядке ведения государственного кадастра возобновляемых источников энергии и использования его данных [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 24 июня 2011 г.,

№ 836 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

238. Правила аудиторской деятельности «Учет экологических вопросов при аудите бухгалтерской (финансовой) отчетности» [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва финансов Респ. Беларусь, 28 сент. 2004 г., № 142 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

239. Правовые основы устойчивого развития на местном уровне / Т. И. Макарова [и др.] ; под общ. ред. Т. И. Макаровой. – Минск : Ковчег, 2010. – 65 с.

240. Правовые основы устойчивого развития на местном уровне / Т. И. Макарова [и др.] ; под общ. ред. Т. И. Макаровой. – Минск : ЕС/ПРООН-ООН, 2010. – 60 с.

241. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

242. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – URL: http://www.unesc.org/ru/env/about/sea_text_r.html (дата обращения: 28.06.2015).

243. Рамочная Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 9 мая 1992 г. [Электронный ресурс] : одобр. Указом Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2000 г., № 177 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

244. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 15 дек. 1972 г., № 2997(XXVII) «Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды» // Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org/ru/ga/27/docs/27res.shtml> (дата обращения: 28.06.2013).

245. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 18 дек. 1962 г., № 1831(XVII) «Экономическое развитие и охрана природы» // Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org/ru/ga/17/docs/17res.shtml> (дата обращения: 28.06.2013).

246. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 22 нояб. 1965 г., № 2029(XX) «Объединение Специального фонда и Расширенной программы технической помощи в Программу развития ООН» // Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org/ru/ga/20/docs/20res.shtml> (дата обращения: 28.06.2013).

247. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 3 дек. 1968 г., № 2398(XXIII) «Проблемы окружающей человека среды» // Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.un.org/ru/ga/23/docs/23res.shtml> (дата обращения: 28.06.2013).

248. *Решетников В. И.* Экологическое право : курс лекций. – М. : Щит-М, 2003. – 335 с.

249. *Рогожкина Т. В.* Лицензирование как элемент правового механизма охраны окружающей среды // Пром.-торговое право. – 2009. – № 4. – С. 63–69.

250. *Рогожкина Т. В.* О некоторых особенностях лицензионного контроля и ответственности по лицензируемым экологически значимым видам деятельности // Юстыця Беларусі. – 2010. – № 12. – С. 43–47.

251. Руководство по оценке воздействия на окружающую среду для государств – участников СНГ. – М. : ЮНЕП, 2003. – 60 с.

252. *Сапранова О. Н.* Правовое регулирование экологической экспертизы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Моск. гос. ун-т. – М., 1995. – 25 с.

253. *Сеченов И. М.* Лекции по физиологии. – М. : Медицина, 1974. – С. 142.

254. *Сибгатуллина Г. Р.* Дефекты права: причины и механизм устранения [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Ун-та упр. «ТИСБИ». – URL: <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2010/issue3/Low/Sibgatullina.html> (дата обращения: 05.06.2011).

255. *Сперанская Л. В., Третьякова К. В.* Международное право окружающей среды (Международное экологическое право) : учеб. пособие. – М. : Изд-во МНЭПУ, 1996. – 44 с.

256. Справочно-статистические материалы по состоянию окружающей среды и природоохранной деятельности в Республике Беларусь : на 1 янв. 2006 г. / М-во природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь. – Минск : БелНИЦ «Экология», 2006. – 50 с.

257. Статут Международного Суда [Электронный ресурс] : совершен в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

258. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / С. С. Алексеев [и др.] ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфра-М, 1997. – 570 с.

259. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2007. – 557 с.

260. Технический кодекс установившейся практики 5.1.07-2007 «Экологическая сертификация. Порядок экологической сертификации услуг в области охраны окружающей среды» [Электронный ресурс]. – URL://tnpa.sml.by/Sert-1.htm (дата обращения: 01.09.2015).

261. Технический кодекс установившейся практики 5.1.15-2008 «Экологическая сертификация. Основные положения» [Электронный ресурс]. – URL://tnpa.sml.by/cards/card-tkp-5.1.15-2008.htm (дата обращения: 01.09.2015).

262. *Тимошенко А. С.* Формирование и развитие международного права окружающей среды. – М. : Наука, 1986. – 190 с.

263. *Трапин А. А.* Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. – М. : Наука, 1987. – 126 с.

264. Устав Организации Объединенных Наций (вместе с Правилами процедуры Генеральной Ассамблеи), 26 июня 1945 г. [Электронный ресурс] : ратифицирован Указом Президиума Верхов. Совета БССР, 30 авг. 1945 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

265. *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. – М. : Инфра-М, 2014. – 172 с.

266. *Хотько О. А.* Баланс интересов как основа регулирования правовых отношений в области использования и охраны земель // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного і екологічного права: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. вона 90-річчю від народження доктора юридичних наук, професора, академіка В. З. Янчука, 22–23 травня 2015 р., м. Київ. – 2015. – С. 251–254.

267. *Хотько О. А.* Государственное регулирование и управление в области установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки // Проблемы управления. – 2014. – № 1 (50). – С. 125–129.

268. *Хотько О. А.* К вопросу о сбалансированности земельных прав граждан и интересов государства и общества // Евразийская интеграция: правовой и образовательный аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 3–5 дек. 2014 г.) и II Школы интерэкоправа (Новосибирск, 4–5 декабря 2014 г.) / Новосибир. гос. ун-т. ; редкол.: В. С. Курчев [и др.]. – Новосибирск : Изд-во НГУ, 2015. – С. 389–390.

269. *Храмова Ю. Р.* Правовые проблемы осуществления экологической экспертизы в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. – М., 2000. – 155 с.

270. *Хромов С. С.* Проблема окружающей среды в деятельности ООН. – М. : Наука, 1984. – 190 с.

271. *Цыпарков, Н. Г.* Экологические право Республики Беларусь : учеб. пособие. – Минск : БГУ, 1999. – 196 с.

272. *Шахрай, И. С.* Учет в области охраны окружающей среды: проблемы правового регулирования // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – Вып. 7. – С. 588–595.

273. *Шемшученко, Ю. С.* На перехресті століть. Вибрані праці / Шемшученко. – Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. – С. 364.

274. *Шемшученко Ю. С.* Правовые проблемы экологии. – Киев : Наук. думка, 1989. – 232 с.

275. *Шемшученко, Ю. С.* Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 17–35.

276. *Шестерюк, А. С.* Методология науки экологического права // Экол. право. – 2004. – № 6. – С. 28–35.

277. *Шестерюк, А. С.* Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2000. – 287 с.

278. *Шестерюк А. С.* Экологическое право: проблемы методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.06 ; Санкт-Петербург гос. ун-т. – СПб., 2000. – 50 с.

279. *Шундигов К. В.* Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 12–21.

280. Экологическая доктрина Российской Федерации : распоряжение правительства Рос. Федерации, 31 авг. 2002 г., № 1225-р // Рос. газета. – 2002. – 18 сент. – № 176 (3044). – С. 12.

281. Экологический кодекс Республики Казахстан : 9 янв. 2007 г., № 212 // Вестн. Парламента Респ. Казахстан. – 2007. – № 1. – Ст. 1.

282. Экологическое право : пособие / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : БГУ, 2013. – (Классическое университетское издание). – 240 с.

283. Экологическое право : учебник / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – 501 с.

284. Экологическое право и рынок / под ред. М. М. Бринчука, О. Л. Дубовик. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 295 с.

285. Экологическое право России: курс лекций : учеб. пособие / А. П. Анисимов [и др.] ; под ред. А. П. Анисимова. – М. : Приор-издат, 2004. – 268 с.

286. Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. – Минск : Изд. центр БГУ, 2008. – 495 с.

287. Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, 85/337/EEC // European Commission [Electronic resource]. – URL: <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm>. (date of access: 05.11.2007).

288. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment // EUR-LEX [Electronic resource]. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:EN:NOT>. (date of access: 05.11.2007).

289. *Marsden S.* Enforcement of EIA in Europe and the UK // Impact Assessment and Project Appraisal. – 2004. – Vol. 22, № 1. – P. 79–81.

290. *Sheate W. R.* The EC Directive on strategic environmental assessment: a much-needed boost for environmental integration // *Europ. Environmental Law Rev.* – 2003. – Vol. 12, № 12. – P. 331–347.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
------------------	---

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Понятие механизма эколого-правового регулирования	5
1.2. Формирование механизма эколого-правового регулирования в доктрине экологического права.....	13
1.3. Научно-методологические основы эколого-правового регулирования.....	18
1.4. Совершенствование правовых механизмов охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности	23
1.4.1. Правопонимание как теоретическая основа совершен- ствования правового регулирования экологических отношений.....	23
1.4.2. Выявление системных дефектов правового регулирования экологических отношений и способов их преодоления как направление совершенствования эколого-правового механизма	26
1.4.3. Разработка эффективных правовых моделей для эколого- правовой сферы.....	32
1.4.4. Публично-частное партнерство как модель совершенство- вания правовых механизмов охраны окружающей среды.....	33

Глава 2. ВИДЫ И СОДЕРЖАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1. Организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды.....	41
--	----

2.2. Экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования.....	59
2.3. Формирование механизмов охраны окружающей среды, имеющих идеологическое содержание.....	76

**Глава 3. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ
ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

3.1. Теоретико-правовые основы экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности	85
3.2. Экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности на стадии принятия экологически значимых решений	88
3.3. Экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности на стадии реализации экологически значимых решений	110

**Глава 4. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

4.1. Доктрина международного права окружающей среды и ее влияние на формирование эколого-правового механизма	125
4.2. Понятие и содержание международно-правового механизма охраны окружающей среды	131
4.3. Организационный механизм международно-правовой охраны окружающей среды	136
4.4. Международно-правовой механизм обеспечения радиационной безопасности.....	147
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	153
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ	166

Научное издание

Макарова Тамара Ивановна
Балашенко Сергей Александрович
Лизгаро Виктория Евгеньевна и др.

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Редактор *О. Н. Зорина*
Художник обложки *Т. Ю. Таран*
Технический редактор *Т. К. Раманович*
Компьютерная верстка *В. Н. Васиной*
Корректоры *Е. И. Кожушко, О. С. Гладкова*

Подписано в печать 30.12.2016. Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 11,16. Уч.-изд. л. 12,01. Тираж 100 экз. Заказ 744.

Белорусский государственный университет.
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 1/270 от 03.04.2014.
Пр. Независимости, 4, 220030, Минск.

Республиканское унитарное предприятие
«Издательский центр Белорусского государственного университета».
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 2/63 от 19.03.2014.
Ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск.