

ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Н. А. КАРПОВИЧ^{1), 2)}, О. А. ХОТЬКО²⁾

¹⁾Конституционный Суд Республики Беларусь, ул. Красноармейская, 4, 220016, г. Минск, Беларусь

²⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Исследуются источники правового регулирования обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности в Республике Беларусь. Изложены концептуальные подходы к повышению уровня системности и эффективности правового регулирования в данной области. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности, в частности о целесообразности разработки документа стратегического планирования эколого-безопасного осуществления указанной деятельности, консолидации норм в области обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности, углублении экологизации транспортного законодательства.

Ключевые слова: правовое регулирование; обеспечение экологической безопасности; охрана окружающей среды; транспортная деятельность; экологические требования; экологизация законодательства.

SOURCES OF LEGAL REGULATION TO ENSURE THE ENVIRONMENTAL SAFETY OF TRANSPORTATION ACTIVITIES

N. A. KARPOVICH^{a, b}, O. A. KHOTSKO^b

^aThe Constitutional Court of the Republic of Belarus, 4 Ćyryvonaarmiejskaja Street, Minsk 220016, Belarus

^bBelarusian State University, 4 Niezalieŭnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Corresponding author: O. A. Khotsko (o.a.khatsko@gmail.com)

The sources of legal regulation of environmental safety of transport activities in the Republic of Belarus have been investigated. Conceptual approaches to improving the systemic and effective legal regulation in this area are outlined. Proposals have been formulated to improve the legislation in the field of environmental safety of transport activities, in particular, on the feasibility of developing a strategic planning document for environmental and safe implementation of these activities, consolidation of environmental safety standards in transport activities in the environmental protection act, deepening the environmentalisation of transport legislation.

Keywords: legal regulation; ensuring environmental safety; environmental protection; environmental requirements; transport activities; environmentalisation of legislation.

Образец цитирования:

Карпович НА, Хотько ОА. Источники правового регулирования обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2021;1:97–107.

For citation:

Karpovich NA, Khotsko OA. Sources of legal regulation to ensure the environmental safety of transportation activities. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2021; 1:97–107. Russian.

Авторы:

Наталья Александровна Карпович – доктор юридических наук, профессор; заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь¹⁾, профессор кафедры экологического и аграрного права юридического факультета²⁾.

Ольга Александровна Хотько – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Authors:

Natallia A. Karpovich, doctor of science (law), full professor; Deputy Chairperson of the Constitutional Court of the Republic of Belarus^a, and professor at the department of environmental and agricultural law, faculty of law^b.
n.a.karpovich91@mail.ru

Olga A. Khotsko, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agricultural law, faculty of law.
o.a.khatsko@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7259-8089>

Введение

В юридической литературе подробно обоснована комплексность правовой категории «безопасность», охватывающей различные, но при этом взаимосвязанные сферы жизни государства и общества. Признана центральная роль обеспечения безопасности в правовом регулировании и деятельности органов государственной власти по соблюдению прав и свобод граждан, в том числе их конституционное право на благоприятную окружающую среду.

Неотъемлемой частью безопасности выступает ее экологическая составляющая. Правовое регулирование обеспечения последней включает закрепление наиболее общих экологически значимых целей деятельности субъектов общественных отношений в различных сферах, а также специфических направлений, методов и средств обеспечения экологической безопасности при осуществлении конкретных видов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду.

В современных условиях интенсивного экономического развития и при соответствующем транспортном обеспечении актуализируются проблемы должного баланса связанных с оказанием транспортных услуг экономических интересов и личности на благоприятную окружающую среду. В системе критериев такого баланса важнейшим выступает достижение экологической безопасности транспортной деятельности. В связи с этим создание необходимых правовых условий для обеспечения экологической безопасности предполагает последовательную реализацию экологоориентированного подхода к регулированию транспортной деятельности, достижение эффективности правовых норм, направленных на обеспечение ее экологической безопасности. Отмеченное требует научного обоснования концептуальных подходов к повышению уровня системности и эффективности правового регулирования в данной области, направлений совершенствования положений нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения.

Основой настоящего исследования являются научно обоснованные положения о необходимости обеспечения системности и комплексности эколого-правового регулирования, преодоления теоретико-методологических проблем экологического законодательства, изложенные в трудах Т. И. Макаровой [1]. Важнейшее значение имеют доктринальные выводы о сущности эколого-правовой категории «экологическая безопасность», содержании правового регулирования деятельности по ее обеспечению, а также о системе правовых норм, определяющих соответствующие требования к хозяйственной деятельности, изложенные в работах С. А. Балащенко [2], В. С. Каменкова [3], Н. А. Карпович [4] и других отечественных ученых. Весомый вклад в разработку проблем правового обеспечения экологической безопасности экономической и иной деятельности с учетом необходимости гарантирования при ее осуществлении права каждого на благоприятную окружающую среду внесен зарубежными правоведами-экологами [5; 6]. В процессе исследования авторы обращались также к трудам из иных областей научных знаний, в частности экономических и технических наук, в которых отражаются соответствующие аспекты экологической безопасности транспортной деятельности [7; 8].

Вместе с тем актуальность для отечественной эколого-правовой науки специального системного научного анализа недостатков источников правового регулирования обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности, выработки научных рекомендаций по повышению системности и эффективности действия указанных источников правового регулирования, совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в данной области, обусловлена как особой их значимостью для решения задач по обеспечению экологической безопасности в условиях интенсификации транспортной деятельности, так и отсутствием научных трудов, в которых комплексно рассматривались бы эти темы.

Основная часть

В юридической литературе обоснована необходимость обеспечить полноту, качество и системность правового регулирования экологических отношений в системе реализации соответствующей функции государства. При этом подчеркивается, что содержательное наполнение правового регулирования этих отношений определяется требованием проводить мероприятия в области охраны окружающей среды и обеспечивать рациональное природопользование на уровне не ниже гарантирующего экологическую безопасность, состояние которой является безусловным критерием минимальности

промежуточных целей государственной экологической политики [9, с. 103].

Основополагающим источником права Республики Беларусь, принципы и нормы которого определяют значение и содержание законодательного регулирования обеспечения экологической безопасности, выступает Конституция Республики Беларусь, закрепляющая право каждого на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права (ст. 46), устанавливающая долг каждого по охране природной среды (ст. 55), предусматривающая, что государство

осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества (ст. 13).

Конституция не содержит положений, непосредственно закрепляющих требование об экологической безопасности. Вместе с тем, как обоснованно отмечается учеными-правоведами, экологические права граждан, провозглашенные в Основном Законе, следует признавать правовым фундаментом соответствующей деятельности государства, что должно находить выражение в закреплении норм об экологической безопасности в актах подконституционного законодательства [10; 11].

Необходимо также отметить, что конституционный долг каждого по охране природной среды является основанием для установления в законах Республики Беларусь положений об эколого-правовых требованиях к деятельности всех субъектов отношений и их соответствующих обязанностях. Эффективная реализация этих положений в правоприменении выступает конституционно-правовой гарантией обеспечения должного уровня экологической безопасности, в том числе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, конституционные положения предполагают обязанность страны закреплять в нормативных правовых актах эффективный механизм государственного управления и регулирования транспортной деятельности, включающий обеспечение ее экологической безопасности как элемент соответствующей политики государства, предусматривать обязанности субъектов этой деятельности в данной сфере. Такое правовое регулирование призвано выступать одной из гарантий конституционного права на жизнь, благоприятную окружающую среду и иных конституционных прав граждан.

С учетом трансграничного характера транспортной деятельности, ее влияния в глобальном масштабе на изменение климата, загрязнение атмосферного воздуха и иных компонентов окружающей среды составной частью системы источников правового регулирования в области обеспечения экологической безопасности в Республике Беларусь, как и в других государствах, являются международные соглашения [9, с. 154]. Существенное значение для обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности имеет исполнение Республикой Беларусь обязательств, вытекающих из Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой 1986 г., Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. и Киотского протокола к ней

1997 г., Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. и др. Парижское соглашение 2015 г., участницей которого является Республика Беларусь, содержит нормы о поддержке устойчивости эколого-правовых отношений, развитии зеленой экономики, где одним из элементов является транспорт, мерах по адаптации транспортной деятельности к последствиям изменения климата.

В связи с этим в научной литературе обоснованно обращается внимание на то, что для решения проблем трансграничного загрязнения в результате хозяйственной деятельности требуется координация усилий государств и активное международное сотрудничество с разработкой направлений, принципов и условий взаимодействия в данной сфере [12, с. 122].

Предметом ряда международных договоров Республики Беларусь выступают отдельные виды транспортной деятельности. В частности, в рамках ООН заключена Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов от 19 мая 1956 г., обязывающая грузоотправителя при передаче перевозчику опасных грузов указать точный характер опасности, а также, если нужно, необходимые меры предосторожности, которые следует предпринять (ст. 22). Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов от 30 сентября 1957 г. определяет опасные грузы, которые не должны быть предметом международной перевозки, и устанавливает требования, касающиеся конструкции, оборудования и движения транспортного средства для прочих опасных грузов. Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении от 6 декабря 1950 г. устанавливает правила перевозок опасных грузов (приложение 2) и иные специальные условия перевозок отдельных грузов. В рамках СНГ действует Соглашение о межгосударственных перевозках опасных и разрядных грузов от 23 декабря 1993 г., которым предусмотрено принятие при возникновении аварий с опасными разрядными грузами необходимых мер для своевременной ликвидации последствий и расследования причин происшествия (ст. 3).

По итогам анализа правового обеспечения экологической безопасности в странах СНГ Е. Н. Абанина пишет, что «руководство государств, не имеющих отдельных специальных актов по экологической безопасности, не осознали в полной мере ответственность за экологическую безопасность жизненной среды» [13, с. 408]. В связи с этим отметим, что важно не только наличие такого отдельного акта, направленного на наиболее полное соблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе в интеграционных отношениях, но и системность правового обеспечения экологической безопасности на международном и национальном

уровнях. Так, модельные законы об экологической безопасности автомобильного, железнодорожного, внутреннего водного транспорта, принятые в рамках СНГ, отражают наиболее общие подходы к правовому регулированию данных вопросов в государствах-участниках.

Выполняя международные обязательства по Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор о ЕАЭС), Республика Беларусь участвует в формировании единого транспортного пространства, на котором обеспечивается беспрепятственное передвижение пассажиров, перемещение грузов и транспортных средств, их техническая и технологическая совместимость. Правовой основой скоординированной (согласованной) транспортной политики в рамках ЕАЭС выступают положения раздела XXI («Транспорт») Договора о ЕАЭС, согласно которым одной из задач этой политики является снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека (п. 2 ст. 86). Требования к безопасности на транспорте определяются законодательством государств-членов и международными договорами (п. 3 ст. 87 Договора о ЕАЭС).

Согласованная транспортная политика государств – членов ЕАЭС предполагает гармонизацию законодательства этих стран в рассматриваемой области, в то же время «сотрудничество в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности осталось за рамками ЕАЭС» [14, с. 532]. Так, в ЕАЭС отсутствуют правовые акты, определяющие единую стратегию по обеспечению экологической безопасности транспортной деятельности в рамках проведения скоординированной (согласованной) транспортной политики. В связи с этим целесообразна выработка концептуально нового согласованного подхода в области обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности. На данном этапе интеграции он может быть реализован путем подготовки соответствующих рекомендаций с последующим их отражением в законодательстве государств – участников ЕАЭС.

Необходимым условием экологической безопасности транспортной деятельности является безопасность транспорта, обеспечиваемая техническими регламентами ЕАЭС. Договором о ЕАЭС (ст. 52) определено, что технические регламенты союза принимаются в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, а также для обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения. Так, Евразийской экономической комиссией (далее – ЕЭК) приняты технические регламенты (далее – ТР), относящиеся как к самим транспортным средствам (включая топливо для них), так и к соответствующей инфраструктуре:

ТР «О безопасности колесных транспортных средств» (ТР ТС 018/2011), ТР «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011), ТР «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (ТР ТС 013/2011), ТР «О безопасности маломерных судов» (ТР ТС 026/2012), ТР «О безопасности железнодорожного подвижного состава» (ТР ТС 001/2011), ТР «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» (ТР ТС 003/2011) и др. В решении Совета ЕЭК от 16 марта 2020 г. № 29 установлены размеры ввозной таможенной пошлины в отношении отдельных видов моторных транспортных средств с электрическими двигателями, что в целом направлено на стимулирование спроса на электромобили в рамках стран – участниц ЕАЭС и может рассматриваться как способ обеспечения экологической безопасности.

Для осуществления скоординированной транспортной политики, учитывающей требования экологической безопасности, в Республике Беларусь должно быть обеспечено исполнение норм технических регламентов ЕАЭС и иных актов ЕЭК.

Республикой Беларусь заключен также ряд двусторонних соглашений о международных автомобильных перевозках грузов (с Китаем, Францией, Азербайджаном, Ливаном, Казахстаном и другими странами), содержащих нормы о требованиях к транспортным средствам. Их реализация является составной частью обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности.

Таким образом, согласованные меры по обеспечению экологической безопасности транспортной деятельности закреплены в разветвленной системе источников международного права и включают глобальные и региональные соглашения, акты органов интеграционных образований. Данные международно-правовые меры характеризуются высокой степенью детализации, учитывают специфику воздействия на окружающую среду различных видов транспорта и транспортной деятельности. Вместе с тем проведенный анализ свидетельствует о необходимости комплексного отражения в актах национального законодательства положений международных документов, направленных на обеспечение экологической безопасности транспортной деятельности, усиление его детализации, в том числе закрепление эколого-правовых требований к конкретным видам транспортной деятельности, учета необходимости решения задач по охране окружающей среды на глобальном и региональном уровнях.

Среди источников права Республики Беларусь особо важны законодательные акты, непосредственно закрепляющие требования по обеспечению экологической безопасности хозяйственной деятельности, эколого-правовые требования, предъявляемые

к эксплуатации объектов транспортной деятельности, систему мер по обеспечению реализации этих требований. Данные нормы содержатся в следующих актах законодательства: об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов (Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды»), Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. № 2-З «Об охране атмосферного воздуха» и др.), Гражданском кодексе Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-З, а также в актах транспортного законодательства (Закон от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности» (далее – Закон «Об основах транспортной деятельности»), Закон Республики Беларусь от 14 августа 2007 г. № 278-З «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», Закон Республики Беларусь от 13 июня 2006 г. № 124-З «О транспортно-экспедиционной деятельности» и др.).

Так, исходя из направлений отрицательного воздействия транспорта на окружающую среду, Закон «Об охране окружающей среды» закрепляет отдельные нормы о предупреждении недопустимого уровня такого воздействия. Ст. 44 данного закона закрепляет требования к мобильным источникам, устанавливая обязанность юридических лиц и граждан 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. Закон также запрещает производство и (или) эксплуатацию мобильных источников, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах и уровень иных вредных физических воздействий на окружающую среду превышает установленные нормативы. Ст. 51 Закона «Об охране окружающей среды» предусматривает улучшение конструкций автомобилей, железнодорожного и другого транспорта, дорожной и строительной техники, иных передвижных средств и установок, оснащенных двигателями внутреннего сгорания, способов их эксплуатации, а также качества содержания железнодорожных и трамвайных путей, автомобильных дорог, уличной сети населенных пунктов и др. Согласно ст. 63 Закона «Об охране окружающей среды» могут устанавливаться ограничения и запреты на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности, в том числе транспортной, которые учитываются при разработке и реализации объектов транспортной и инженерной инфраструктуры.

Нормы, направленные на обеспечение экологической безопасности транспортной деятельности, содержатся также в актах природоресурсного законодательства, которые, регулируя вопросы использования и охраны компонентов природной среды,

закрепляют требования, обязательные к выполнению при хозяйственной деятельности, в том числе транспортной. Однако, как обоснованно отмечает И. С. Шахрай, такие нормы «получили в отраслевом природоресурсном законодательстве неравномерное развитие» [15, с. 230].

Правовые меры обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности предусматриваются также законами Республики Беларусь, регулирующими отношения в области энергетической безопасности и использования возобновляемых источников энергии. В отечественной научной литературе проанализировано содержание таких мер в связи с использованием определенных видов топлива и транспортировкой энергоресурсов [16].

Таким образом, посредством закрепления требований к транспортной деятельности в актах экологического законодательства, экологических требований в актах иных отраслей законодательства формируется система должного поведения субъектов, осуществляющих транспортную деятельность. Однако соответствующие правовые нормы в ряде случаев фиксируют лишь общие указания по обращению с мобильными источниками в части предупреждения их вредного воздействия. В связи с этим в научной литературе обращается внимание на обоснованность совершенствования законодательства для комплексного правового обеспечения предупреждения негативного воздействия транспортной деятельности на окружающую среду, жизнь и здоровье человека [17].

Необходима также последовательная экологизация актов транспортного законодательства с исключением декларативности и фрагментарности данного процесса. Целью экологизации, по мнению М. М. Бринчука, является «использование средств других, “неэкологических”, отраслей законодательства для решения задач охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования» [18, с. 118]. Основным критерием научной обоснованности экологизации транспортного законодательства следует считать соответствие правового регулирования транспортной деятельности принципам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Систему экологических императивов следует рассматривать как базовый элемент, доминанту при формировании норм, регулирующих деятельность различных видов транспорта, и разработке стратегических документов транспортной политики.

В связи с изложенным отметим ряд направлений экологизации в указанной области законодательства. Так, ст. 2 Закона «Об основах транспортной деятельности» не содержит прямой отсылки к экологическому законодательству как регулирующему транспортную деятельность. При этом в данном

законе деятельность по обеспечению экологической безопасности транспорта и объектов транспортной инфраструктуры фактически не регламентируется, а поглощается понятием «безопасность транспортной деятельности» (ст. 1), в него документ включает состояние транспортной деятельности, при котором обеспечена минимальная вероятность возникновения опасности для окружающей среды.

Иные законы о транспортной деятельности закрепляют охрану окружающей среды при выполнении перевозок в качестве одного из направлений государственного регулирования и управления в области автомобильного транспорта и автомобильных перевозок, устанавливают обязанность юридических и физических лиц при осуществлении дорожной деятельности соблюдать законодательство об охране окружающей среды, выполнять природоохранные мероприятия. Однако названные положения не подкреплены конкретными мерами ответственности за их несоблюдение.

Обращают на себя внимание и пробелы в нормативных правовых актах в части определения соответствующих мер обеспечения экологической безопасности при осуществлении отдельных видов транспортной деятельности. Так, ст. 20 Закона Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 313-З «О дорожном движении» предусматривает, что в концепции обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Беларусь, утвердить которую поручено правительству, должны быть определены меры по минимизации загрязнения окружающей среды. Однако их в концепции обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Беларусь, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2006 г. № 757, нет. Более того, некорректной представляется терминология вышеуказанной концепции. Согласно этому документу дорожное движение несет экологическую угрозу, проявляющуюся в загрязнении механическими транспортными средствами окружающей среды, повышенном уровне шума и других факторах, вредящих здоровью людей, государству и обществу. Вместе с тем правомерно было бы раскрыть угрозу, представляемую дорожным движением обеспечению экологической безопасности, поскольку термин «экологическая угроза» в законодательстве не определен; кроме того, он также не согласуется с нормами Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

Таким образом, для комплексного и системного регулирования отношений в области обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности необходимо расширить соответствующие положения экологического законодательства, а также конкретизировать в Законе «Об основах транспортной деятельности» направления по обеспечению экологической безопасности данной деятельности,

предусмотрев их развитие в иных актах транспортного законодательства.

В правовом обеспечении экологической безопасности транспортной деятельности существенная роль принадлежит актам Президента Республики Беларусь. Так, в целях стимулирования спроса на электромобили, создания для них зарядной и сервисной инфраструктуры Указом Президента Республики Беларусь от 12 марта 2020 г. № 92 «О стимулировании использования электромобилей» предусмотрено, в частности, предоставление земельных участков под строительство и обслуживание электрозарядных комплексов в аренду без аукционов. Необходимо комплексное отражение этих мер в актах экологического законодательства, обеспечивающее эффективный правовой механизм их реализации.

Кроме того, новые возможности для внедрения экологических ресурсов открывает цифровая эпоха, меры по либерализации правовых условий ведения деятельности в сфере новых и высоких технологий, предусмотренные Декретом Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики». Как отмечается в научной литературе, они не могут не затрагивать природо-ресурсные отношения, которые при внедрении элементов цифровой экономики нуждаются «в более системном правовом регулировании» [19, с. 78].

Среди источников правового регулирования в области экологической безопасности транспортной деятельности особую роль играют технические нормативные правовые акты, к которым относятся экологические нормы и правила (ЭкоНиП 17.01.06-001-2017 «Охрана окружающей среды. Требования экологической безопасности»), авиационные правила, технические регламенты, правила по обеспечению безопасной перевозки опасных грузов и др. Действуют стандарты, ГОСТы, в отношении дорожных транспортных средств, допустимого уровня шума, производимого ими. Однако стоит отметить, что такие стандарты правоприменителями иногда рассматриваются как имеющие вторичный, необязательный характер. Вместе с тем они закрепляют конкретные требования экологической безопасности при эксплуатации объектов автомобильного транспорта, в том числе касающиеся экологического класса для колесных транспортных средств, правила озеленения, нормы выбросов вредных веществ и др.

Проведенный анализ показывает, что разрозненность эколого-правовых требований к транспортной деятельности является следствием несистемности их закрепления в источниках права, влечет за собой снижение эффективности деятельности по достижению целей обеспечения экологической безопасности в условиях динамичного развития техники и экономики. В качестве прикладного инструмента системности и комплексности правового

обеспечения экологической безопасности в научной литературе обоснована эффективность программных документов, а также экологического compliance [20].

Так, в Государственной программе по развитию и содержанию автомобильных дорог в Республике Беларусь на 2017–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 сентября 2017 г. № 699, акцентируется внимание на необходимости обновления парка транспортных средств современной экологичной техникой. В соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466, создание условий и соответствующей инфраструктуры для развития зеленого транспорта является приоритетным направлением развития зеленой экономики в Республике Беларусь. Соответственно, безопасная транспортная деятельность в контексте охраны окружающей среды, создание условий для устойчивого использования природных ресурсов и внедрение в Республике Беларусь механизмов (инструментов) зеленой экономики закреплены в программных документах как главные цели реализуемой в области транспортной деятельности государственной экологической политики.

В то же время анализ полноты, системности и комплексности закрепления в источниках программного характера правовых норм о снижении вредного воздействия транспортной деятельности на окружающую среду свидетельствует о ряде проблем.

Так, в Стратегии в области охраны окружающей среды Республики Беларусь до 2025 г., одобренной решением коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 28 января 2011 г. № 8-Р, определены приоритетные направления государственной политики в области охраны окружающей среды, имеющие целью обеспечение устойчивого социально-экономического развития государства в интересах общества и личности. Данные вопросы нашли развитие в Стратегии по снижению вредного воздействия транспорта на атмосферный воздух Республики Беларусь на период до 2020 года, утвержденной заместителем Премьер-министра Республики Беларусь от 5 ноября 2013 г. № 06/137-207, 214-258. Однако юридически не утверждены стратегии по минимизации вредного воздействия транспорта на иные компоненты окружающей среды. Это не отвечает требованию комплексности правового регулирования снижения вредного воздействия транспортной деятельности на окружающую среду.

В программных документах, касающихся деятельности транспортного комплекса, в ряде случаев не указываются способы реализации предусматриваемых ими мер охраны окружающей среды, вслед-

ствие чего остается неясным правовой механизм обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности в целом. Соответствующие системные меры не находят должного развития в иных законодательных актах. В связи с этим обращаем внимание, что необходимость появления документа, закрепляющего важнейшие основы экологической политики Республики Беларусь и задачи правового регулирования в области охраны окружающей среды, ранее была обоснована в отечественной юридической литературе [9, с. 27–59].

Таким образом, выявленные недостатки правового закрепления приоритетных целей в области обеспечения экологической безопасности не соответствуют современной необходимости в усилении экологических требований к реализации проектов в транспортной сфере и, соответственно, снижают эффективность норм экологического законодательства. Анализируя целевые установки документов стратегического экологического планирования, принятых в Российской Федерации, и констатируя в них такого рода недостатки, российские ученые отмечают, что это не способствует «четкому стратегическому целеполаганию в экологической сфере, и, как следствие, – определению конкретных, понятных и реализуемых показателей» [21, с. 5]. Вышесказанное подтверждает острую необходимость принятия в Республике Беларусь программного документа, определяющего конкретные долгосрочные целевые ориентиры по обеспечению экологической безопасности в связи с осуществлением транспортной деятельности и направленного на решение задач экологоориентированного развития транспортной отрасли с учетом современных вызовов и угроз.

Ю. А. Тихомиров полагает, что «эффективность законодательства является результирующей, или итоговой, характеристикой его действия, свидетельствующей о его способности обеспечивать последовательное решение экономических, социальных и иных проблем общества и государства» [22, с. 17]. Чтобы соответствовать такой характеристике, необходимо учитывать опыт других стран, где правовая система включает акты законодательного уровня, нормы которых направлены на снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду. Так, во Франции с 2008 г. действует система поощрений и взысканий *bonus-malus*, согласно которой покупатели транспортных средств с большим объемом углерода получают поощрения (*bonus*), а с меньшим – взыскания (*malus*). Такая практика позволила значительно «сократить среднюю эмиссию углерода транспортными средствами» [23, с. 47]. Зарубежный опыт показывает, что меры охраны окружающей среды, принимаемые европейскими государствами в свете эксплуатации транспорта, находятся в приоритете экологической политики Европейского союза, что подтверждается принятой

Директивой 2009/33/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 23 апреля 2009 г. о продвижении экологически чистых и энергоэффективных автотранспортных средств и иными принимаемыми европейскими государствами актами, направленными на снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду¹.

Решение данных проблем в Республике Беларусь требует дальнейшего совершенствования правового регулирования экологической безопасности транспортной деятельности с учетом необходимости

сбалансированного решения экономических, экологических и социальных задач в процессе развития общества и государства. Новые подходы к закреплению соответствующих норм в источниках права Республики Беларусь необходимо соотносить с рекомендациями эколого-правовой науки, опираться на апробированные правовые методы решения экологических проблем, используя их как важный критерий обоснованности разрабатываемых теорий и направлений обеспечения экологической безопасности [24, с. 83].

Заключение

Анализ правового обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности позволяет сформулировать следующие выводы.

Правовое регулирование в области обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности призвано организовать функционирование эффективных правовых механизмов, гарантирующих реализацию конституционного права каждого на жизнь, благоприятную окружающую среду и иные права при осуществлении данной деятельности. Источники правового регулирования в рассматриваемой области закрепляют задачи, основные направления и меры этого обеспечения. Система таких источников основывается на Конституции Республики Беларусь и включает акты национального законодательства, в том числе программного характера, а также международные договоры и акты органов интеграционных объединений, участником которых является Республика Беларусь, содержащие нормы об охране окружающей среды и закрепляющие экологические требования к транспортной деятельности, включая технические нормативные правовые акты.

Требуется повышение уровня полноты, системности и комплексности правового обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности как на международном, так и на региональном и национальном уровнях. Эколого-правовые требования, закрепляемые в источниках права, должны учитывать специфику природных объектов и видов транспорта, отвечать глобальным задачам обеспечения экологической безопасности, защиты экологических прав будущих поколений. Целесообразна выработка согласованного подхода к обеспечению экологической безопасности транспортной деятельности на евразийском пространстве.

Закрепление в актах экологического законодательства Республики Беларусь и иных отраслей

законодательства требований к транспортной деятельности является основой должного экологически безопасного поведения субъектов этой деятельности. Однако правовые нормы в ряде случаев фиксируют лишь общие указания по обращению с мобильными источниками в части предупреждения их вредного воздействия, отсутствует должная системность их правового закрепления в природоресурсных актах, учет возможностей информационного общества в этой области. В связи с этим необходимо существенное совершенствование законодательства в направлении комплексного правового обеспечения предупреждения негативного воздействия транспортной деятельности на окружающую среду, жизнь и здоровье человека, учета новых возможностей, открывающихся в цифровую эпоху для развития зеленой экономики, частью которой должен быть транспорт, внедрения экологичных ресурсов в транспортную деятельность, применения новейших технологий как резерва повышения ее экологической безопасности.

Основой повышения эффективности обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности должно стать определение перспективных концептуальных направлений снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду и закрепление их в актах программного и стратегического характера.

Для достижения полноты правового регулирования по обеспечению экологической безопасности транспортной деятельности целесообразно провести научные исследования для выявления источников правового регулирования экологических, транспортных и иных отношений, в которых требуется закрепление соответствующих норм. При этом обеспечение эффективности правового регулирования в данной сфере видится в том, что нормы должны содержать конкретные меры и способы обеспечения экологической безопасности,

¹Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles (text with EEA relevance) [Electronic resource]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0033> (date of access: 23.09.2020).

отражать направления соответствующей деятельности государственных органов, которые в итоге должны приводить к результатам, соотносящимся с поставленной целью. Условиями такой эффективности являются следующие:

- экосистемный подход к регулированию транспортной деятельности согласно положениям научной теории правового обеспечения экологической безопасности;
- развитие институциональных основ в данной области, координация усилий субъектов соответствующей деятельности;

- развитие положений, касающихся экологической безопасности транспортной деятельности в актах экологического законодательства Республики Беларусь, возможная консолидация соответствующих норм в отдельном структурном элементе Закона «Об охране окружающей среды»;

- углубление экологизации транспортного законодательства с закреплением в его актах базовых понятий, ключевых направлений обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности и конкретных требований как сущности такого обеспечения.

Библиографические ссылки

1. Макарова ТИ. Теоретико-методологические проблемы систематизации экологического законодательства. *Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки*. 2019;161(1):206–218. DOI: 10.26907/2541-7738. 2019.1.206-218.
2. Балашенко СА. Правовое моделирование в системе экологической безопасности среды. *Евразийский юридический журнал*. 2015;6:91–94.
3. Каменков ВС. Профессионально об актуальном: право энергетической безопасности и экологической безопасности в контексте национальной безопасности Республики Беларусь [Интернет; процитировано 5 ноября 2019 г.]. Доступно по: <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/november/42001/>.
4. Карпович НА. *Экологическая функция государства. Часть 1*. Минск: РИВШ; 2011. 294 с.
5. Жаворонкова НГ, Шпаковский ЮГ. *Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации*. Москва: Проспект; 2017. 160 с.
6. Анисимов АП, Рыженков АЯ. Экологические права человека: основные угрозы и вызовы современности. В: Анисимов АП, редактор. *Современные проблемы теории экологического права*. Москва: Юрлитинформ; 2019. с. 59–74.
7. Полоник СС, Смолярова МА. Концептуальные подходы к зеленой экономике регионов Беларуси. *Журнал Белорусского государственного университета. Экономика*. 2017;1:22–26.
8. Капский ДВ, Базаревич ОВ, Кузьменко ВН, Мозалевский ДВ. Создание «транспортной экологической» карты населенных пунктов. В: Жигадло АП, Корчагин ПА, Мельник СВ, Мещеряков ВА, Еременко СА, Князев ИМ и др., редакторы. *Образование. Транспорт. Инновации. Строительство: сборник материалов II Национальной научно-практической конференции; 18–19 апреля 2019 г.; Омск, Россия*. Омск: Сибирский государственный автомобильно-дорожный университет; 2019. с. 283–289.
9. Карпович НА. *Экологическая функция государства. Часть 2*. Минск: РИВШ; 2011. 386 с.
10. Балашенко СА. Конституционные основы экологического права. *Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. 1998;4:79–82.
11. Карпович НА. Конституционные основы экологической политики Республики Беларусь. *Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. 2014;3:32–142.
12. Алиев АИ, Гусейнов ТИ. Проблема изменения климата: новые вызовы международно-правового регулирования. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2020;3:120–126.
13. Абанина ЕН. Правовое обеспечение экологической безопасности на территории государств – участников СНГ: сравнительно-правовой анализ. В: Анисимов АП, редактор. *Дискуссионные проблемы теории экологического права*. Москва: Юрлитинформ; 2020. с. 404–423.
14. Макарова ТИ, Лизгаро ВЕ. Проблемы эффективности экологического права в условиях участия Республики Беларусь в интеграционных процессах. В: Анисимов АП, редактор. *Дискуссионные проблемы теории экологического права*. Москва: Юрлитинформ; 2020. с. 515–536.
15. Шахрай ИС. О закреплении требований, обеспечивающих экологическую безопасность, в природоресурсном законодательстве Республики Беларусь. В: Синюков ВВ, редактор. *Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: материалы XVI Международной научно-практической конференции; 4–6 апреля 2019 г.; Москва, Россия. Часть 2*. Москва: РГ-Пресс; 2019. с. 229–233.
16. Балашенко СА, Ванькович ЕЭ. Правовое регулирование использования возобновляемых источников энергии в Республике Беларусь. *Право.by*. 2019;6:68–71.
17. Хотько ОА. Эколого-правовые требования при осуществлении транспортной деятельности: направления модернизации. *Юстиция Беларуси*. 2019;10:66–71.
18. Бринчук ММ. Универсальные правовые экологические императивы как фактор развития права. В: Синюков ВВ, редактор. *Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: материалы XVI Международной научно-практической конференции; 4–6 апреля 2019 г.; Москва, Россия. Часть 2*. Москва: РГ-Пресс; 2019. с. 113–118.
19. Шингель НА. Правовые аспекты внедрения элементов цифровой экономики в природопользование. В: Макарова ТИ, редактор. *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного, энергетического права: тезисы докладов международной научно-практической конференции; 26–27 апреля 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2018. с. 76–78.

20. Макарова ТИ, Кванина ВВ. Экологический комплаенс в системе охраны окружающей среды. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2020;1:95–101.
21. Выпханова ГВ, Жаворонкова НГ. Теоретико-правовые проблемы формирования и реализации документов экологического стратегирования. *Экологическое право*. 2020;3:3–8.
22. Тихомиров ЮА. Право: как оценить его действие. В: Тихомиров ЮА, Емельянцева ВП, редакторы. *Эффективность законодательства: вопросы теории и практика*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 2015. с. 17–23.
23. Кашепов ВП. Влияет ли аграрное и земельное законодательство на климат планеты? *Аграрное и земельное право*. 2020;1:44–47.
24. Хотько ОА. Методы исследования экологической безопасности транспортной деятельности. *Государство и право*. 2019;11:78–85.

References

1. Makarova TI. Theoretical and methodological problems of systematisation of environmental legislation. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya gumanitarnye nauki*. 2019;161(1):206–218. Russian. DOI: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218.
2. Balashenko SA. [Legal modeling in the system of ecological safety of the environment]. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*. 2015;6:91–94. Russian.
3. Kamenkov VS. [Professionally on topical: the law of energy security and environmental safety in the context of the national security of the Republic of Belarus] [Internet; cited 2019 November 3]. Available from: <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/november/42001/>. Russian.
4. Karpovich NA. *Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva. Chast' 1* [Ecological function of the state. Part 1]. Minsk: Republican Institute for Higher Education; 2011. 294 p. Russian.
5. Zhavoronkova NG, Shpakovskii YuG. *Pravovoe obespechenie ekologicheskoi bezopasnosti v usloviyakh ekonomicheskoi integratsii Rossiiskoi Federatsii* [Legal support of environmental safety in the context of economic integration of the Russian Federation]. Moscow: Prospekt; 2017. 160 p. Russian.
6. Anisimov AP, Ryzhenkov AY. [Environmental human rights: the main threats and challenges of our time]. In: Anisimov AP, editor. *Sovremennye problemy teorii ekologicheskogo prava* [Modern problems of the theory of ecological law]. Moscow: Yurlitinform; 2019. p. 59–74. Russian.
7. Palonik SS, Smaliarova MA. Conceptual approaches to green economy of Belarusian regions. *Journal of the Belarusian State University. Economics*. 2017;1:22–26. Russian.
8. Kapskii DV, Bazarevich OV, Kuz'menko VN, Mozalevskii DV. [Creating a «transport ecological» map of localities]. In: Zhigadlo AP, Korchagin PA, Mel'nik SV, Meshcheryakov VA, Eremenko SA, Knyazev IM, et al, editors. *Obrazovanie. Transport. Innovatsii. Stroitel'stvo: sbornik materialov II Natsional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 18–19 aprelya 2019 g., Omsk, Rossiya* [Education. Transport. Innovations. Building: collection of articles of the 2nd National scientific and practical conference; 2019 April 18–19; Omsk, Russia]. Omsk: The Siberian State Automobile and Highway University; 2019. p. 283–289. Russian.
9. Karpovich NA. *Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva. Chast' 2* [Ecological function of the state. Part 2]. Minsk: Republican Institute for Higher Education; 2011. 386 p. Russian.
10. Balashenko SA. [Constitutional foundations of environmental law]. *Vesnik Kanstytucyjnaga Suda Rjespubliki Belarus'*. 1998;4:79–82. Russian.
11. Karpovich NA. [Constitutional foundations of environmental policy of the Republic of Belarus]. *Vesnik Kanstytucyjnaga Suda Rjespubliki Belarus'*. 2014;3:32–142. Russian.
12. Aliev AI, Huseinov TI. Climate change problem: the new challenges of international legal regulation. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;3:120–126. Russian.
13. Abanina EN. [Legal support of environmental safety on the territory of the CIS member states: comparative legal analysis]. In: Anisimov AP, editor. *Diskussionnye problemy teorii ekologicheskogo prava* [Discussion problems of the theory of environmental law]. Moscow: Yurlitinform; 2020. p. 404–423. Russian.
14. Makarova TI, Lizgaro VE. [Problems of the effectiveness of environmental law in the conditions of participation of the Republic of Belarus in integration processes]. In: Anisimov AP, editor. *Diskussionnye problemy teorii ekologicheskogo prava* [Discussion problems of the theory of environmental law]. Moscow: Yurlitinform; 2020. p. 515–536. Russian.
15. Shakhrai IS. [On the consolidation of the requirements for ensuring environmental safety in the natural resource legislation of the Republic of Belarus]. In: Sinyukov VV, editor. *Rossiiskaya pravovaya sistema v usloviyakh chetvertoi promyshlennoi revolyutsii: materialy XVI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 4–6 aprelya 2019 g.; Moskva, Rossiya. Chast' 2* [Russian legal system in the context of the fourth industrial revolution: materials of the 16th International scientific and practical conference; 4–6 April 2019; Moscow, Russia. Part 2]. Moscow: RG-Press; 2019. p. 229–233. Russian.
16. Balashenko SA, Vankovich EE. [Legal regulation of the use of renewable energy sources in the Republic of Belarus]. *Pravo.by*. 2019;6:68–71. Russian.
17. Khot'sko OA. [Environmental and legal requirements in the implementation of transport activities: directions of modernization]. *Yustitsiya Belarusi*. 2019;10:66–71. Russian.
18. Brinchuk MM. [Universal legal environmental imperatives as a factor in the development of law]. In: Sinyukov VV, editor. *Rossiiskaya pravovaya sistema v usloviyakh chetvertoi promyshlennoi revolyutsii: materialy XVI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 4–6 aprelya 2019 g.; Moskva, Rossiya. Chast' 2* [Russian legal system in the context of the fourth industrial revolution: materials of the 16th International scientific and practical conference; 4–6 April 2019; Moscow, Russia. Part 2]. Moscow: RG-Press; 2019. p. 113–118. Russian.
19. Shingel NA. [Legal aspects of introducing elements of the digital economy into environmental management]. In: Makarova TI, editor. *Vliyanie mezhgosudarstvennykh integratsionnykh protsessov na razvitie agrarnogo, ekologicheskogo, prirodore-*

surnogo, energeticheskogo prava: tezisy dokladov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 26–27 aprelya 2018 g.; Minsk, Belarus' [Influence of interstate integration processes on the development of agrarian, environmental, natural resources, energy law: abstracts of the international scientific-practical conference; 2018 April 26–27; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2018. p.76–78. Russian.

20. Makarova TI, Kvanina VV. Environmental compliance: a place in legal environmental system. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;1:95–101. Russian.

21. Vypkhanova GV, Zhavoronkova NG. Theoretical and legal problems of the development and implementation of environmental strategising documents]. *Ekologicheskoe pravo*. 2020;3:3–8. Russian.

22. Tikhomirov YuA. [Law: how to evaluate its action]. In: Tikhomirov YuA, Emelyantsev VP, editors. *Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika* [Effectiveness of legislation: theory and practice]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 2015. p. 17–23. Russian.

23. Kashepov VP. [Does agricultural and land legislation affect the climate of the planet?]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2020;1:44–47. Russian.

24. Khotsko OA. [Research methods of ecological safety of transport activity]. *Gosudarstvo i pravo*. 2019;11:78–85. Russian.

Статья поступила в редколлегию 04.12.2020.
Received by editorial board 04.12.2020.