

О ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

С.А. Балащенко, декан юридического факультета
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, доцент



Теория и практика построения правовой системы, государственного управления всегда вызывали повышенный интерес, бурные споры и дискуссии. В связи с этим принципиально важным является уяснение принципов государственного управления, государственной политики и демократического общества.

По мнению Г.В. Атаманчука, принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженных в виде определенного научного положения, закрепленного в правовых актах и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению. Классифицируя их, автор выделяет следующие принципы: общесистемные (объективности, демократизма, законности, разделения властей, публичности, правовой упорядоченности государственного управления); структурно-целевые (сог-

ласованности, взаимодополняемости, подчинения, последовательности, распределенности); структурно-функциональные (дифференциации и фиксирования, совместимости, концентрации, комбинирования, достаточного разнообразия, соответствия); структурно-организационные (единства системы государственной власти, территориально-отраслевой, многообразия организационных связей, сочетания коллегиальности и единоначалия, линейно-функциональный); структурно-процессуальные (соответствия методов, форм и стадий управленческой деятельности, конкретизации, стимулирования) [1, с. 186—189].



Б.В. Ерофеев выделяет такие общие принципы управления, как законность в государственном регулировании экологопользования и охраны окружающей среды; приоритет охраны окружающей природной среды; платность государственного регулирования окружающей среды; сочетание государственного регулирования с местным самоуправлением [2, с. 208—210]. Проанализировав их, И.А. Герасимова предложила более детальную классификацию: принцип обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду; принцип научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов; принцип устойчивого развития; принцип платности природопользования за вредное воздействие на окружающую среду; принцип взаимосвязи государственных органов, местного самоуправления, общественных объединений граждан; принцип законности [3, с. 50—66]. А.Б. Бронина, О.И. Крассов к основным принципам управления, в частности, отнесли: признание общегосударственного экологического, экономического и социального значения природных ресурсов; четкое разделение функций распоряжения и функций их хозяйственного использования; непрерывное, неистощающее и рациональное использование природных ресурсов на основе создания постоянно действующих комплексных предприятий; эффективное сочетание отраслевых и территориальных форм управления в обеспечении рачительного использования природных богатств; ведущая роль экономических методов и форм в управлении, широкое применение аренды и платности; дифференцированный подход к организации управления различными природными объектами [4, с. 44—45].



Вместе с тем обоснованные в научных трудах различных авторов специфические принципы управления в области охраны окружающей среды не всегда соответствуют их нормативному закреплению.

В ст. 7 главы 2 Закона Республики Беларусь «Об охране и использовании животного мира» предлагаются пять принципов государственного управления в области охраны и устойчивого использования животного мира:

- осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с принципами гуманности;
- недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира с деятельностью по использованию объектов животного мира;
- отделение права пользования животным миром от права пользования землей, лесами и другими природными ресурсами;
- платность пользования животным миром;
- приоритет принципов международного права в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания. (Примерно так же излагаются принципы управления и в Законе Российской Федерации «О животном мире».)

На наш взгляд, большинство из предложенных постулатов не являются принципами управления. Эти положения в какой-то мере могут называться лишь принципами охраны или рационального использования животного мира, в то время как законопроект визировался как минимум двадцатью ведомствами, которые входят в систему органов управления, и был принят депутатами, которые, казалось бы, должны более внимательно анализировать принимаемый закон. Таким образом, вопрос о принципах управления требует более детального уяснения.

Следует отметить, что, несмотря на множественность предлагаемых классификаций принципов управления в области охраны окружающей среды, достаточного отражения в научных трудах и в законодательстве не нашли: разделение функций природопользования и охраны окружающей среды и четкое разграничение компетенции (полномочий); научная

обоснованность и экспертиза принимаемых решений; обеспечение приоритетов, гарантирующих права граждан на благоприятную окружающую среду; сочетание государственного регулирования с местной инициативой, участием общественности; подконтрольность органов государственного управления не только в иерархической системе, но и общественности; гарантированность административного и судебного порядка обжалования решений органов управления; ответственность органов управления и государства за решения, приведшие к отрицательным последствиям в области охраны окружающей среды; информирование и право на получение достоверной информации в области окружающей среды.

Более подробно остановимся лишь на тех принципах, которые, на наш взгляд, недостаточно освещены в юридической литературе.

Важнейшая роль в создании методологической и методической основы постоянного совершенствования законодательной и иной нормативной базы на единой концептуальной основе отводится науке. В связи с этим к предложенному перечню необходимо отнести принцип научной обоснованности и экспертизы принимаемых решений.

На научные структуры возлагается разработка предложений по совершенствованию законодательства, проведению экспертных оценок проектов законодательных актов, осуществлению прогнозов, а также мониторинг эффективности их практического применения, включая зарубежных экспертов. Перед наукой стоит задача формирования эффективной системы управления и охраны окружающей среды.

Осуществляя управление, не базируясь на научных изысканиях, трудно заставить работать все элементы в заданном русле, приходится руководствоваться преимущественно соображениями «здравого смысла». Но поскольку «здоровый смысл», выражаясь словами Эйнштейна, является не более чем предрассудками, которые мы усваиваем к восемнадцати годам [5, с. 8], то для людей, занимающихся управлением в области охраны окружающей среды, важно иметь более широкий взгляд на эти вопросы. Исходя из здравого смысла, у каждого из нас есть предпосылки сделать умозаключение, что Солнце вращается вокруг Земли, а не наоборот. Однако насколько этот вывод отражает действительность?





Следующим важным принципом управления в области охраны окружающей среды является участие общественности в управлении и охране окружающей среды. Т.И. Макарова указывает на тесную связь реализации права граждан на благоприятную окружающую среду с деятельностью государственных органов [6, с. 66—68]. Положения, закрепленные в ст. 5—8 Закона «Об охране окружающей среды», затрагивают область организационных отношений и призваны содействовать реализации гражданами своей социальной активности в общественном экологическом движении. К ним можно отнести право: создавать общественные объединения и фонды по охране окружающей среды и контролю за ее состоянием; требовать и получать полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране; вносить предложения о запрещении, прекращении проектирования, строительства, реконструкции, эксплуатации объектов, оказывающих вредное влияние на окружающую среду и здоровье человека, и др.

Право непосредственного участия граждан в решении вопросов о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду, базируется на конституционных нормах Республики Беларусь.

Взаимодействие граждан и общественных формирований с органами государственного управления имеет особое значение, поскольку оно может воспрепятствовать государственным органам в принятии ошибочных решений. В связи с этим гражданам необходимо стремиться совместно с государственными органами формировать экологическую политику в области охраны окружающей среды. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» к числу основных принципов деятельности государственных органов, направленных на решение природоохранительных задач, относит гласность в работе, тесную связь с общественными объединениями и населением.

Реализовать свои права граждане могут посредством участия в разработке нормативных актов, влияющих на состояние окружающей среды, организацией публичных слушаний по обсуждению проблемы или готовящегося решения государственных органов, внесением предложений,

обжалованием решений и требованием отмены в административном порядке решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, проведением референдумов, с целью выяснения мнения населения о конкретной проблеме. 6 июня 1996 г. в Беларуси принят Закон «Об обращениях граждан», который устанавливает порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами к должностным лицам государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также порядок их рассмотрения. В пределах компетенции должностных лиц на них возложена обязанность всестороннего и полного рассмотрения обращений, принятия необходимых мер для их разрешения и уведомления о результатах граждан.



Гражданам также предоставлено право обжаловать решение, вынесенное по обращению, в вышестоящий орган или суд. Д.А. Гавриленко правомерно указывает на необходимость внесения в Закон «Об обращениях граждан» дополнений о конкретных мерах ответственности должностных лиц, допустивших нарушения порядка и сроков рассмотрения обращения граждан [7].

Важным элементом участия граждан в организации управления является проведение референдумов. Порядок их проведения в Республике Беларусь осуществляется в соответствии со ст. 73—78 Конституции Республики Беларусь и Избирательным кодексом Республики Беларусь. В соответствии с частью первой ст. 74 Конституции республиканские референдумы назначаются Президентом Республики Беларусь по собственной инициативе, а также по предложению Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания, которое принимается на их отдельных заседаниях большинством голосов от установленного Конституцией состава (полного состава) каждой из палат, либо по предложению не менее 450 тысяч граждан, обладающих избирательным правом, в том числе не менее 30 тысяч граждан от каждой из областей и города Минска. Согласно ст. 75 Конституции, инициатива по проведению местного референдума может исходить от соответствующего местного представительного органа либо по предложению



нию не менее 10 процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Разумеется, более реальной является возможность проведения местных референдумов по инициативе граждан, так как проведение республиканского референдума, несомненно, потребует значительно более высокой степени организации и материальных затрат. (В Беларуси до настоящего времени граждане ни разу не пытались решить свои экологические проблемы путем реализации предоставленного им права на проведение референдумов.)

По законодательству Российской Федерации общественные экологические объединения имеют право входить с предложениями о проведении референдумов. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (ст. 12) регламентирует права общественных объединений в области охраны окружающей среды. При этом данный Закон разграничивает права граждан и права общественных организаций в сфере охраны природы. Тем не менее формулировки данных прав практически совпадают, поскольку право на благоприятную окружающую среду интегрирует в себе черты индивидуальных и коллективных прав человека. Это объясняется тем, что носителями социальной активности являются граждане, интерес каждого из них в отдельности и всех вместе к экологическому благополучию очевиден, а возможность реализовывать свои права гражданам предоставляется либо самостоятельно, либо в составе общественных природоохранных организаций [8, с. 29].

Особое место в системе правовых гарантий занимает право предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, причиненного нарушениями природоохранного законодательства, а также ставить вопрос о привлечении к ответственности лиц, препятствующих выполнению гражданами и общественными объединениями их прав.

Очевидно, что перечень экологических прав граждан, подлежащих судебной защите, должен быть достаточно широким.

В связи с этим невозможно переоценить значимость Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая принята на Четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в г. Орхус (Дания), утверждена Указом Президента

Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. и вступила в силу 30 октября 2001 г. [9].

Именно необратимая экологизация мировоззрения, постоянное развитие экологического сознания широких слоев населения во многих странах привели к тому, что в борьбе за сохранение окружающей среды в своеобразной форме объединились интересы политических партий, общественных организаций, религиозных и других движений [10, с. 54—56].

Одним из важнейших принципов управления окружающей средой является информационность. Эта проблема затрагивает два аспекта: 1) права и гарантии граждан в получении достоверной информации; 2) информационное обеспечение управляющих структур в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 34 Конституции Республики Беларусь гражданам республики гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Эта же статья устанавливает и основные требования, предъявляемые к данной информации: полнота, достоверность, своевременность. Очевидно, что все указанные требования должны соблюдаться одновременно. Так, сведения, пусть даже полные и достоверные, но предоставленные несвоевременно, не могут представить интереса с точки зрения защиты субъективных прав граждан.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

С получения достоверной информации должна начинаться любая деятельность, направленная на улучшение качества окружающей среды. В связи с этим особое место отводится реализации положений Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии управленческих решений и доступе к правосудию по вопросам охраны окружающей среды.

Пресса и другие средства массовой информации, играя заметную роль в формировании общественного мнения, возможно, даже вступая в определенную конфронтацию с правительством, по-видимому, должны шире информировать





общественность о таких жизненно важных вопросах, как защита окружающей среды. Однако средствам массовой информации трудно выступать против правительства, как вполне демократического, так и авторитарного.

Реализация права на свободу информации о состоянии окружающей среды невозможна без четких правовых гарантий установления этого права. К таким гарантиям можно отнести свободный доступ к экологической информации, свободное функционирование средств массовой информации, возможность беспрепятственного обращения граждан в государственные и общественные органы.

Свободный доступ граждан к экологической информации обеспечивается, в частности, тем, что в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственных секретах» на сведения о состоянии окружающей среды не должен распространяться режим секретности.

Обязанность предоставления гражданам экологической информации возложена законами Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемическом благополучии населения» на местные Советы депутатов, на специально уполномоченные органы в сфере охраны окружающей среды и санитарно-эпидемического благополучия населения. В то же время особым органом, которому вменена функция обеспечения населения необходимой экологической информацией, является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (Минприроды). Сведения о состоянии окружающей среды поступают в данный орган в ходе осуществления мониторинга окружающей среды, в процессе ведения государственных кадастров природных ресурсов, в результате осуществления государственного контроля за состоянием окружающей среды. Вся информация заносится в единую информационную систему, создаваемую в Белорусском научно-исследовательском центре «Экология».

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 апреля 1993 г. «О создании национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь» Минприроды совместно с министерствами и ведомствами, осуществляющими мониторинг окружающей среды, обязаны по результатам его ведения предоставлять ежегодный доклад Парламенту и Правительству о состоянии

окружающей среды Беларуси. Приходится констатировать, что в законодательном порядке это практически единственный официальный путь получения экологической информации. В то же время не предусмотрена обязательная публикация этого доклада в средствах массовой информации или иным способом, что лишает широкие слои населения доступа к сведениям, имеющим жизненно важное для них значение.

Более того, согласно ст. 14 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предприятия, учреждения, организации и общественные объединения обязаны обеспечивать реализацию права граждан на получение информации о состоянии среды обитания и здоровья населения, применяемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия и их результатах, о качестве выпускаемых товаров народного потребления, в том числе пищевых продуктов, а также питьевой воды.

На основании ст. 8 этого же Закона предприятия, организации, общественные объединения при обращении в органы, осуществляющие государственный санитарный надзор, имеют право на получение от них на договорной или иной основе сведений о санитарно-гигиенической обстановке, состоянии окружающей природной среды, заболеваемости населения и санитарных правилах. Таким образом, Закон регламентирует возможность получения информации общественными экологическими объединениями, но при этом определяет возможность установления государственными органами платы за такую информацию, что, на наш взгляд, неприемлемо.

На практике может сложиться ситуация, когда субъект хозяйствования откажет в предоставлении информации, ссылаясь на то обстоятельство, что данная информация составляет коммерческую тайну. Действующее законодательство дает предприятиям такую возможность. Однако данная информация не должна касаться негативной деятельности субъекта хозяйствования, способной нанести ущерб интересам государства. Причем государственные органы, наделенные контролирующими функциями, имеют право в пределах своей компетенции получать информацию, составляющую коммерческую тайну. Круг таких органов достаточно широк.

Информация о состоянии окружающей среды может быть получена в ходе осуществления государственной экологиче-





ской экспертизы. Законом «О государственной экологической экспертизе» установлена ответственность заказчика государственной экологической экспертизы за уклонение от обсуждения с общественностью планируемой хозяйственной или иной деятельности и сокрытие возможных негативных последствий.

Законодательство предоставляет гражданам возможность добиваться получения экологической информации через средства массовой информации в соответствии с Законом Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации».

Таким образом, в ходе построения демократического общества крайне необходимо способствовать участию общественности в принятии экологических решений на основе более широкой информированности населения и его доступа к экологической информации. Следует установить соответствующие судебные процедуры и административные механизмы.

На государственные органы возлагается задача разрабатывать практические меры по эффективному обеспечению доступа широкой общественности к экологической информации, исходящей от самих этих органов и от субъектов хозяйственной деятельности. Экологические данные и сведения, предназначенные для средств массовой информации, необходимо обрабатывать соответствующим образом и излагать в доступной форме. Любое ограничение доступа к подобной информации должно быть обосновано четкими положениями закона, касающимися обеспечения права на личную жизнь, конфиденциальности, промышленной и коммерческой тайны или национальной безопасности.

Важно обеспечить предоставление общественности точной и надежной информации о деятельности отдельных компаний в области рационального использования окружающей среды. Желательно, чтобы такая информация содержала сведения:

- об экологической политике, задачах и целях, связанных с решением соответствующих экологических проблем;
- о природоохранительной деятельности и ее эффективности;
- о состоянии системы управления природопользованием.

Компетентным органам необходимо собирать и предоставлять особую информацию, касающуюся опасных видов

деятельности, вероятных рисков промышленных аварий, мероприятий по обеспечению готовности и безопасности, планируемых промышленными предприятиями и государственными органами, а также о необходимых действиях населения в случае аварии.

Желательно содействовать осуществлению программ, целью которых является предоставление населению экологической информации о потребительских товарах, например, путем осуществления программ повышения экологической информированности, проверки заявлений о производстве экологически безопасной продукции, разработки проектов информационно-просветительской работы с потребителями и публикации результатов сравнительных проверок продукции с использованием экологических критериев [11].

Ведомственная разобщенность информационных ресурсов не дает возможности эффективно использовать их в государственном управлении. Предполагается придать информационному вектору ранг одного из важнейших направлений государственной политики и принять ряд организационных, правовых, технических и других мер по его развитию. Подобные меры будут способствовать принятию разумных управленческих решений на всех уровнях и, как следствие, повысят эффективность управления социально-экономическими и политическими процессами в обществе.

Предложения об определенных изменениях должны исходить из основанного на тщательном исследовании убеждения в том, что конкретная реформа является необходимой, а ее претворение в жизнь должно наступить в определенное время и принести больше пользы, чем затрат. На лиц, проводящих реформы, возлагается большая ответственность. «Реформаторы должны помнить о том, что нельзя два раза войти в одну и ту же воду в протекающей реке», — как учил Гераклит из Эфаса: «а поворот времени обратно невозможен» [12, с. 80—81].

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. — М.: Юрид. лит., 1997.
2. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. — М.: Юрист, 1996.





3. Герасимова И.А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды. — Оренбург: Изд-во ОГУ, 1998.

4. Бронина Л.Б., Крассов О.И. Работникам леса. Правовые вопросы. — М.: Юрид. лит., 1990.

5. Либерт Д. Элементы предпринимательства. — Vienna: USIA Regional program office, 1994.

6. Макарова Т.И. Право на благоприятную окружающую среду в системе прав человека // Весн. БДУ. Сер 3. — 1996. — № 1.

7. Гавриленко Д.А., Гавриленко С.Д. Административное право: Учеб. пособие. — Мн.: Амалфея, 2002.

8. Лаевская Е.В. Некоторые проблемы реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду // Канстытуцыйны працэс у Рэспубліцы Беларусь: Тэз. дакл. Ч. 2. — Гродно, 1996.

9. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 23—25 июня 1998 г. / Изд. ЕЭК ООН. — Нью-Йорк, 1998.

10. Хозин Г. Морально-этические нормы в СССР, регулирующие воздействие на окружающую среду: история и современность // Морально-этические нормы, война, окружающая среда / Пер с англ.; Под ред. Фролова И.Т. — М.: Мир, 1998.

11. Руководящие принципы комплексного управления природоохранной деятельностью в странах с экономикой переходного периода (Подготовлены в рамках современного проекта ЕЭК/ЮНЕП FR/2101-9202 (3002)). — Нью-Йорк: ООН, 1994.

12. Шренявский Я. Теоретические проблемы реформ в управлении // Право и современность. Изменения в государственной и правовой системах Республики Беларусь и Польской Республики: Сб. науч. труд. — Мн.: Белорус. гос. ун-т., 1998.

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ЕГО ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

О. И. Чуприс, доцент кафедры конституционного права
юридического факультета Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук



Понятие «государственная служба» этимологически восходит к понятиям «служба» и «государственный». Оно близко и часто применяется одновременно или в связи с такими категориями, как «публичная служба» и «гражданская служба» [1, 2, 3, 4, 5]. Исследованию перечисленных понятий и их взаимосвязей посвящено много научных трудов. Однако в каждом отдельном государстве на различных этапах его развития в зависимости от конкретно-исторических условий применяются те или иные понятия, наиболее полно и объективно отражающие сущность государственной службы.

Анализ имеющихся точек зрения на предмет понятия «служба» показывает, что служба представляет собой особый вид человеческой деятельности, который может пониматься широко и узко. Широкое понимание основывается на представлении о службе как служении, верности, преданности, необходимости «делать что-нибудь для кого-чего-