

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ БЕЛАРУСИ

Т. И. Макарова

Становление и развитие экологического права как самостоятельной отрасли в правовой системе Республики Беларусь исторически совпало с обретением нашим государством суверенитета. До 90-х гг. XX в. в правовом регулировании отношений, называемых в настоящее время экологическими, доминировал так называемый природоресурсный подход. За период от конца 50-х и до начала 80-х гг. XX в. сложилась система законодательства, регулирующего отношения по использованию и охране земель, недр, вод, лесов, животного мира как природных ресурсов, т. е. объектов, кото-

рые используются при осуществлении экономической деятельности в качестве источников сырья и продуктов производства. В социалистической плановой экономике, основанной, как известно, на общественном характере средств производства, природные ресурсы также рассматривались как средства производства, чему в немалой степени способствовал такой мощный рычаг правового воздействия – как исключительное право государственной собственности (Союза ССР) на природные ресурсы.

Принципиальные изменения в правовом режиме компонентов природной среды начинают происходить в связи с провозглашением государственного суверенитета Республики Беларусь 27 июля 1990 г. Статья 5 Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь установила право собственности белорусского народа на землю и иные природные ресурсы [12]. Закон о собственности в Республике Беларусь от 11 декабря 1990 г. установил право собственности Республики Беларусь на землю и другие природные ресурсы [15, ст. 41]. Следующим шагом в направлении современного состояния природоресурсных отношений явилось постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 1 октября 1991 г. «О признании права частной собственности на землю» [14]. Спустя два года после столь революционного по своему значению для нашего общества решения был принят Закон Республики Беларусь от 16 июня 1993 г. «О праве собственности на землю», установивший две формы собственности на землю – государственную и частную [13]. Следует сказать, что система законодательства, традиционно относимого к экологическому, и ныне тяготеет к классификации по природоресурсному критерию [17], не учитывая который мы, безусловно, не имеем оснований. Однако полную картину развития эколого-правового регулирования такой подход дать уже не в состоянии.

По сути начало правового оформления экологических отношений в его современном понимании и содержании было положено принятием 26 ноября 1992 г. Закона «Об охране окружающей среды» [16] и закреплением в Конституции Республики Беларусь права человека на благоприятную окружающую среду [6, ст. 46]. Конечно, первая редакция Закона «Об охране окружающей среды», сыгравшая, безусловно, свою роль в становлении эколого-правового регулирования, по объективным причинам во многом тяготела к подходам, сформировавшимся еще в природоресурсном законодательстве. Но само включение в предмет права Республики Беларусь отношений по поводу охраны окружающей среды создавало принципиально новые предпосылки для развития экологического права. В юридической литературе значение, место и роль Закона «Об охране окружающей среды» характеризуется категориями «головной закон», «консолидирующий законодательный акт» [1; 18, с. 84–88; 8]. В отличие от природоресурсных актов, нормы которых обращены на охрану компонентов природной среды,

Закон «Об охране окружающей среды» охватывает своим правовым воздействием весь комплекс общественных отношений, возникающих по поводу окружающей среды, формулирует экологические требования, предъявляемые к хозяйственной деятельности. В этом законе как институты экологического права закреплены все механизмы, посредством которых осуществляется охрана окружающей среды.

В 90-е гг. XX в. в условиях формирования системы эколого-правового регулирования признание того или иного механизма охраны окружающей среды, первоначально пусть только на уровне нормы головного закона, создавало предпосылки для последующего развития нового правового института. По такому сценарию получили нормативно-правовое закрепление в белорусском законодательстве институты мониторинга окружающей среды, платного природопользования, фондов охраны природы, экологической экспертизы, учета в области охраны окружающей среды, экологического контроля. С принятием новой редакции Закона от 17 июля 2002 г. были урегулированы новые для белорусского законодательства механизмы экологического страхования, экологического аудита, экологической сертификации. На современном этапе развитие экологического права продолжается также посредством включения новых положений именно в Закон «Об охране окружающей среды», например нормы, дающие легальное определение экологической информации и закрепляющие порядок ее сбора, предоставления и распространения, введены законом от 21 декабря 2007 г. [11].

Однако важнейшей задачей Закона «Об охране окружающей среды», с решением которой, на наш взгляд, белорусский законодатель успешно справился, было определение конечной цели всех мер по охране окружающей среды, установленных в данном законе и иных актах экологического законодательства. Такой целью согласно ст. 46 Конституции Республики Беларусь является обеспечение и защита права человека на благоприятную окружающую среду. Первая редакция Закона от 26 ноября 1992 г. впервые в истории признала это право за гражданами Республики Беларусь. Вторая редакция Закона от 17 июля 2002 г., определив в ст. 14 способы защиты права на благоприятную окружающую среду, по существу дала ему правовую характеристику как неотъемлемому праву, закрепив, что право на благоприятную окружающую среду принадлежит гражданину от рождения и подлежит защите как личное неимущественное право, не связанное с имущественным. Гарантиями этого права согласно ст. 13 Закона признаются все элементы механизма охраны окружающей среды [16, ст. 12–14].

Признание и закрепление права человека на благоприятную окружающую среду произошло под влиянием международного права. Следует сказать, что национальное экологическое законодательство изначально развивается в русле принципов и норм международного права окружающей среды. Базовые правовые идеи, лежащие в основе эколого-правового регули-

рования, восприняты из международного права. Это касается ключевых понятий «окружающая среда», «право на благоприятную окружающую среду», «устойчивое развитие» и др. Появление целых направлений (подотраслей, институтов) в праве: охрана озонового слоя, климата, биологического разнообразия, экологическая безопасность генетически измененных организмов – связано с принятием международных норм об охране окружающей среды.

Анализ становления правового регулирования экологических отношений в истории современного белорусского государства позволяет выявить определенные политические и юридические факторы в рамках исторически обусловленных периодов, повлиявшие (и влияющие в настоящее время) на состояние экологического права как отрасли правовой науки, отрасли права и законодательства. Среди факторов международно-правового влияния следует назвать такие, как а) признание права человека на благоприятную окружающую среду на международном уровне в 70-е гг. XX в. [3, принцип 1]; б) закрепление 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 [5]; в) разработку на международном уровне механизмов охраны окружающей среды и применение их на национальном уровне. Важнейшим фактором развития эколого-правового регулирования следует признать применение специальных принципов международного права окружающей среды в качестве основных начал правового регулирования экологических отношений на национальном уровне, ведущим среди которых является принцип устойчивого развития [3; 2; 4].

На становление экологического права как самостоятельной отрасли в правовой системе Республики Беларусь оказали влияние и внутренние факторы и прежде всего обусловленные формированием рыночной экономики. Так, признание в начале 90-х гг. XX в. в законодательстве Республики Беларусь компонентов природной среды объектами гражданских правоотношений повлекло возвращение природных ресурсов в гражданский оборот, что придало им их исконную вещно-правовую природу, а права пользования такими ресурсами стали приобретать гражданско-правовую форму (право собственности на землю и иные компоненты природной среды, аренда и концессия природных ресурсов). Кроме того, благодаря принятию Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» произошли кардинальные изменения в понимании сущности правового режима компонентов природной среды, а именно признание двойственного – экологического и экономического – характера объектов природы. Это сообщило традиционным для гражданского права формам (право частной собственности, аренда, сервитут) в случае использования их для опре-

деления прав на природные ресурсы новое, экологически обусловленное содержание.

Исследуемый период характеризуется также формированием современной теории экологического права [10; 9; 7]. В основу этого процесса в 1990-е гг. был положен принцип перехода от охраны природы как защиты отдельных компонентов природной среды к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности [18, с. 84–88]. При этом на развитие науки экологического права постоянно влияют достижения естественных наук, влекущие появление новых отношений, которые, в свою очередь, требуют теоретического осмысления и адекватного правового закрепления.

Литература

1. Бринчук, М. М. О головном акте экологического законодательства / М. М. Бринчук // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 64–75.
2. Декларация по окружающей среде и развитию: Декларация Организации Объединенных Наций, 14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М., 1997. – Т. 3. – С. 721–723.
3. Декларация Стокгольмской Конференции ООН 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.
4. Йоханнесбургская декларация Всемирного саммита по устойчивому развитию от 4 сент. 2002 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian>. – Дата доступа: 05.07.2011.
5. 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. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 95. – № 3/866.
6. Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
7. Лизгаро, В. Е. Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации / В. Е. Лизгаро, Т. И. Макарова // Право и демократия: сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2006. – Спец. вып. – С. 164–173.
8. Макарова, Т. И. Законодательство, регулирующее отношения в области окружающей среды (экологические отношения) / Т. И. Макарова // Обзор экологического законодательства Республики Беларусь / под ред. Е. В. Лаевской, Т. И. Макаровой. – СПб.: Невский простор, 2003. – Гл. 1. – С. 5–45.
9. Макарова, Т. И. Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь / Т. И. Макарова, Е. В. Лаевская, В. Е. Лизгаро // Право и демократия: сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2006. – Спец. вып. – С. 3–12.
10. Макарова, Т. И. Эколого-правовая концепция как научная основа регулирования отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой /

Т. И. Макарова // Право и демократия: сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2006. – Спец. вып. – С. 45–62.

11. О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда: Закон Респ. Беларусь, 21 дек. 2007 г., № 298-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2010.

12. О государственном суверенитете Республики Беларусь: Декларация Верхов. Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХП // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1991. – № 31. – Ст. 536.

13. О праве собственности на землю: Закон Республики Беларусь, 16 июня 1993 г., № 2417-ХП; в ред. Закона Респ. Беларусь, 24 дек. 1997 г., 106-З // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1993. – № 23. – Ст. 285; Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. – 1997. – № 36. – Ст. 767.

14. О признании права частной собственности на землю на территории Республики Беларусь: постановление Верхов. Совета Респ. Беларусь, 1 окт. 1991 г., № 1110-ХП // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1991. – № 30. – Ст. 526.

15. О собственности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 дек. 1990 г., № 457-ХП; с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2010.

16. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП; в ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-З; с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2010.

17. Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 4 янв. 1999 г., № 1; с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2010.

18. *Петров, В. В.* Экологическое право России: учебник для вузов / В. В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.