

О СПЕЦИФИКЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, СКЛАДЫВАЮЩИХСЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

SPECIFICITY OF PUBLIC RELATIONS, FOLDING IN ADMINISTRATIVE-LEGAL MAINTENANCE OF ENVIRONMENTAL SAFETY

КРИВОНОЩЕНКО А.С.,

адъюнкт научно-педагогического факультета
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

В статье исследуется специфика административно-правовых отношений, складывающихся в сфере обеспечения экологической безопасности. Проводится сравнительный анализ правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. Указываются отличительные признаки административно-правовых отношений, складывающихся в области обеспечения экологической безопасности. На основе проведенного исследования сделан вывод о необходимости рассмотрения обеспечения экологической безопасности как самостоятельной функции государственного управления.

The article throws the light on the specificity of administrative-legal maintenance of environmental safety as a system of public relations. Comparative analysis of activities connected with maintenance of environmental safety and environmental protection is conducted. Distinctive features of the public relations that are emerging in the field of maintenance of environmental safety are shown. On the basis of the concluded research the conclusion about the need of maintenance of environmental safety to be considered as a substantive function of self-government is made.

На современном этапе развития общества экологическая безопасность является неотъемлемым условием существования и развития личности, общества и государства. В связи с этим складывается объективная необходимость наличия и функционирования эффективного государственно-правового механизма ее обеспечения, направленного на достижение такой степени защищенности от экологических угроз, при которой существует реальная гарантированность успешной реализации прав и свобод личности, интересов общества и государства.

Проблемам правового обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды посвящены труды таких отечественных юристов, как С.А.Балашенко, В.Г.Гавриленко, С.В.Голованов, Д.М.Демичев, А.М.Кабушко, Н.А.Карпович, В.В.Марчук, Я.А.Пожого, А.Н.Сапогин, О.С.Шимова и др.

Вместе с тем остаются недостаточно разработанными вопросы административно-правовых отношений, складывающихся в данной сфере, чем обусловлена необходимость проведения настоящего исследования.

Экологическая безопасность представляет собой сложную социальную систему, в основе которой находятся жизненно важные интересы и потребности личности, общества и государства. Правовое обеспечение любой социальной системы подразумевает приведение ее в определенное состояние, соответствующее предписаниям правовых норм, иными словами, «придание данной системе социальных отношений необходимого уровня нормативности» [1, с. 105]. В свою очередь, в качестве средства приведения в действие юридических норм выступают правоотношения, конкретизирующие общие предписания норм права для индивидуально определенных субъектов этих отношений, переводя данные предписания в плоскость их субъективных прав и обязанностей. Правоотношения служат средством упорядочения связей и взаимодействий между социальными субъектами, конкретизируя для данных субъектов общие предписания норм права. Следовательно, именно через административно-правовые отношения достигается цель административно-правового обеспечения экологической безопасности – придание системе экологической

безопасности необходимого уровня нормативности, соответствующего предписаниям административно-правовых норм.

Рассмотрим субъектный состав правоотношений, складывающихся в данной области.

Следует отметить, что субъектами административно-правовых отношений являются все их участники, обладающие правами и обязанностями в сфере исполнительной власти. Особенность таких отношений состоит в том, что они предполагают обязательное наличие специального субъекта – органа (должностного лица) государственного управления. Данный вид правоотношений строится по принципу юридического неравенства сторон, когда орган государственного управления имеет властные полномочия по отношению к другим субъектам административно-правовых отношений. Вместе с тем кроме субъектов, наделенных специальной компетенцией по управлению, сторонами административно-правовых отношений, складывающихся в сфере обеспечения экологической безопасности, могут выступать субъекты, имеющие иной административно-правовой статус.

Так, Законом Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды») установлено, что субъектами отношений в области охраны окружающей среды (отметим, что данный перечень применим и к отношениям в области обеспечения экологической безопасности) являются:

1) Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, специально уполномоченные республиканские органы государственного управления в области охраны окружающей среды, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, а также иные государственные органы, органы территориального общественного самоуправления в пределах их компетенции;

2) общественные объединения, иные юридические лица Республики Беларусь, а также граждане Республики Беларусь, в том числе индивидуальные предприниматели.

Также субъектами отношений в области окружающей среды могут являться иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные юридические лица (организации, не являющиеся юридическими лицами), иностранные государства, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь [2].

Таким образом, административно-правовые отношения, складывающиеся в сфере обеспечения экологической безопасности, характеризуются многообразием субъектов, в качестве которых могут выступать как органы государственного управления, так и граждане, юридические лица, общественные объединения и т.д.

Следует отметить, что согласно статье 55 Конституции Республики Беларусь охрана природной среды является долгом каждого. Из содержания данной нормы вытекает, что достижение и поддержание благоприятного состояния окружающей природной среды являются обязанностью всех субъектов правоотношений в данной области. Это означает, что граждане, юридические лица, индивидуальные предприниматели, общественные объединения являются не только субъектами административно-правовых отношений в области экологической безопасности, но и субъектами ее обеспечения.

Между тем необходимо различать понятия «субъект обеспечения» и «субъект административно-правового обеспечения». Следует подчеркнуть, что административно-правовые отношения складываются «не просто в сфере государственного управления, а в связи или по поводу реализации полномочными субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции» [3, с. 55]. Поэтому, как справедливо отмечают Ю.М.Козлов, Л.Л.Попов, «административно-правовые отношения прямо связаны с обеспечением управленческих целей и задач государства. Но такого рода задачи не могут выполняться гражданами, негосударственными объединениями. Они под силу только такому субъекту, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем соответствующих полномочий государственно-властного характера» [4, с. 69].

Из изложенного следует, что граждане, юридические лица, индивидуальные предприниматели, общественные объединения являются субъектами обеспечения экологической безопасности, а также могут выступать сторонами административно-правовых отношений, складывающихся в указанной сфере. Однако под субъектами административно-правового обеспечения экологической безопасности следует понимать исключительно органы государственного управления.

Таким образом, административно-правовое обеспечение экологической безопасности является составной частью единого механизма государственного управления. Данная деятельность осуществляется органами государственного управления, носит публичный, государственно-властный, исполнительно-распорядительный характер, направлена на реализацию экологической функции государства и представляет собой непрерывный и динамический процесс достижения и поддержания приемлемой степени экологической защищенности личности, общества и государства, максимально позволяющей реализовывать их права и удовлетворять интересы в данной сфере.

Вместе с тем обращает на себя внимание то, что в законодательстве Республики Беларусь обеспечение экологической безопасности не выделяется как самостоятельное направление деятельности органов государственного управления.

Так, в Законе «Об охране окружающей среды», являющемся на данный момент основным нормативным правовым актом, устанавливающим основы государственного управления в сфере экологии, полномочия органов государственной власти сосредоточены на деятельности по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, тогда как функция по обеспечению экологической безопасности непосредственно не отнесена к их компетенции.

Обеспечение экологической безопасности как обособленная функция органов государственного управления не выделяется и в соответствующих разделах таких значимых нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере экологической безопасности, как Водный кодекс Республики Беларусь, Воздушный кодекс Республики Беларусь, Лесной кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь о земле, законах Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха», «О растительном мире», «О защите растений» и др.

По-видимому, законодатель при принятии указанных нормативных правовых актов обеспечение экологической безопасности рассматривал как деятельность, тождественную либо осуществляемую в рамках охраны окружающей среды.

К примеру, в Законе Республики Беларусь от 9 января 2002 года «О магистральном трубопроводном транспорте» закреплено, что обеспечение экологической безопасности представляет собой «комплекс мер по охране окружающей среды от негативного воздействия деятельности по эксплуатации магистрального трубопровода, которое может привести к угрозе жизни и здоровью граждан, причинению вреда окружающей среде и другим неблагоприятным последствиям» [5]. Из данной нормы следует, что определенная совокупность мер по охране окружающей среды и есть обеспечение экологической безопасности, что ставит знак равенства между этими двумя видами деятельности.

Анализ объекта данных сфер правоотношений позволяет утверждать, что обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды имеют отличительные признаки.

Так, охрана окружающей среды согласно Закону «Об охране окружающей среды» представляет собой деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий (ст. 1).

В ст. 5 Закона «Об охране окружающей среды» определены объекты отношений в области охраны окружающей среды. К ним относятся: земля (включая почвы), недра, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство, леса, растительный и животный мир в его видовом разнообразии, особо охраняемые природные территории и природные территории, подлежащие специальной охране, национальная экологическая сеть, биосферные резерваты, типичные и редкие природные ландшафты, климат, естественные экологические системы, иные природные объекты, а также право природопользования.

Таким образом, целью деятельности по охране окружающей среды является сохранение объектов природной среды, поддержание ее биологического разнообразия и ресурсоемкости, а к объектам правоотношений в данной сфере относятся природные объекты, а также связанное с ними право природопользования.

Вместе с тем экологическая безопасность представляет собой прежде всего естественную потребность личности, общества либо государства в получении определенного блага, в качестве которого выступает состояние их максимальной защищенности от экологических угроз. Соответственно, интересы субъектов правоотношений, складывающихся в области экологической безопасности, заключаются в достижении и поддержании этого состояния. А под материальными и духовными благами, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения, в научной литературе и понимается объект правоотношения [6, с. 382].

Из этого следует, что в качестве объекта правоотношений, складывающихся в сфере экологической безопасности, выступают жизнь и здоровье граждан, стабильное функционирование и развитие общества и государства. А значит, правоотношения в сфере обеспечения экологической безопасности имеют существенное отличие от правоотношений в сфере охраны окружающей среды, которое проявляется в их объекте. В связи с этим ученые подчеркивают, что «обеспечение экологической безопасности предполагает выход за рамки правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды» [7, с. 40], так как эти виды деятельности представляют собой «самостоятельные виды деятельности, два важных направления в реализации экологической функции государства, обладающих несомненной содержательной спецификой» [8, с. 74].

Следует признать, что, как правило, меры по охране окружающей среды в то же время являются и мерами по обеспечению экологической безопасности либо наоборот. Однако в процессе государственно-управленческой деятельности могут складываться административно-правовые отношения, относящиеся исключительно к одной из рассматриваемых сфер государственного управления.

К примеру, правоотношения, возникающие в связи с совершением таких административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях, как «нарушение требований по охране и использованию диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, мест их обитания и произрастания» (ст. 15.8), «нарушение режима охраны и использования особо охраняемых природных территорий» (ст. 15.9), «жестокое обращение с животными» (ст. 15.45), являются исключительно природоохранными, так как объектом административно-правовых отношений в данном случае выступает животный и растительный мир. В свою очередь, реальных либо потенциальных угроз объектам экологической безопасности (личности, обществу, государству) в результате совершения данных правонарушений не возникает.

Р.Х.Гизатулин утверждает, что нет ни одной меры по обеспечению экологической безопасности, которая не была бы мерой охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов [9, с. 77].

Можно выделить административно-правовые отношения, складывающиеся исключительно в сфере обеспечения экологической безопасности и не относящиеся к отношениям по охране окружающей среды.

К примеру, санитарно-гигиенический контроль качества продуктов питания, осуществляемый органами Министерства здравоохранения Республики Беларусь, представляет собой вид государственно-управленческой деятельности, направленной на обеспечение экологической безопасности населения, так как в данном случае контрольные мероприятия реализуются в целях недопущения негативного экологического воздействия на жизнь и здоровье человека. Но указанная деятельность не связана с сохранением природной среды либо предотвращением вредного воздействия на нее, что позволяет относить данный вид правоотношений исключительно к отношениям в сфере обеспечения экологической безопасности.

Отношения, возникающие в процессе государственного управления охраной труда на производствах при работе с опасными для жизни и здоровья работников технологиями либо веществами, также связаны только с обеспечением экологической безопасности, так как объектом указанных правоотношений выступают жизнь и здоровье работников на данных предприятиях, а не сохранность и целостность природных объектов.

Изложенное позволяет выделить обязательный признак правоотношений, складывающихся в сфере обеспечения экологической безопасности, – наличие реальных или потенциальных экологических угроз жизни и здоровью личности, стабильному функционированию и развитию общества и государства. Если же отношения складываются по поводу окружающей среды, однако подобные угрозы отсутствуют, значит, речь идет исключительно о природоохранных правоотношениях.

В этой связи, как справедливо отмечает С.А.Балашенко, «охрана окружающей среды близко соприкасается с обеспечением экологической безопасности как деятельности по защите жизненно важных экологических интересов человека. Более того, природоохранные отношения составляют основу обеспечения экологической безопасности человека, ибо закладывают принципиальные положения о сочетании экологии и экономики в современных условиях развития» [10, с. 30]. Однако каждое из указанных направлений деятельности «имеет свой специфический объект, свой предмет правового регулирования, что и выделяют их в относительно самостоятельные области отношений» [8, с. 75].

Таким образом, отличие рассматриваемых сфер правоотношений проявляется в их объекте и заключается в следующем: объектом правовых отношений в сфере обеспечения экологической безопасности являются жизнь и здоровье личности, стабильное функционирование и развитие общества и государства, тогда как в области охраны окружающей среды в качестве объекта правоотношений выступают природная среда и ее компоненты (воды, леса, воздух, недра, земля, животный и растительный мир и т.д.).

Этим обстоятельством обусловлена и специфика административно-правового обеспечения экологической безопасности: данная деятельность всегда направлена на устранение или минимизацию экологических угроз для личности, общества либо государства. При этом предпринимаемые меры могут быть не связаны с сохранением объектов природной среды или поддержанием ее биологического разнообразия и ресурсоемкости.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что административно-правовое обеспечение экологической безопасности является самостоятельным направлением деятельности органов государственной власти в сфере реализации экологической политики, что обуславливает необходимость рассмотрения данного вида деятельности как обособленной функции государственного управления, осуществляемой наряду с охраной окружающей среды.

Данным обстоятельством обусловлена необходимость нормативно-правового закрепления данной функции в законодательстве Республики Беларусь. В связи с этим требуют концептуального изменения положения Закона «Об охране окружающей среды» в части установления основ государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, а также иных нормативных правовых актов Республики Беларусь, регулирующих общественные отношения в данной области.

Таким образом, на основании изложенного представляется целесообразным сделать следующие выводы.

1. Административно-правовое обеспечение экологической безопасности является важной составляющей единого механизма государственного управления. Данная деятельность осуществляется специально уполномоченными на то субъектами, в качестве которых выступают органы государственного управления, носит публичный, государственно-властный, исполнительно-распорядительный характер, направлена на реализацию экологической функции государства и представляет собой непрерывный и динамический процесс достижения и поддержания приемлемой степени экологической защищенности личности, общества и государства, максимально позволяющей реализовывать их права и удовлетворять интересы в сфере экологической безопасности.

2. Правоотношения, складывающиеся в сфере обеспечения экологической безопасности, имеют существенное отличие от правоотношений в сфере охраны окружающей среды, проявляющееся в их объекте, в качестве которого выступают жизнь и здоровье личности, стабильное функционирование и развитие общества и государства. Отличительным признаком обеспечения экологической безопасности является то, что данная деятельность всегда направлена на устранение или минимизацию экологических

угроз для личности, общества либо государства и может быть не связана с охраной окружающей среды.

Данное утверждение позволяет сделать обоснованный вывод, что административно-правовое обеспечение экологической безопасности является самостоятельным направлением деятельности органов государственной власти в сфере реализации экологической политики, что обуславливает необходимость законодательного закрепления обеспечения экологической безопасности как обособленной функции органов государственного управления, осуществляемой наряду с охраной окружающей среды.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Правовые проблемы РАСУ / О.Ф. Андрийко [и др.]; Акад. наук Укр. ССР, Ин-т гос-ва и права. – Киев: Наук. думка, 1985. – 303 с.
2. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2010 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
3. Гарбачидзе, Б.Н. Административное право / Б.Н. Гарбачидзе, А.Г. Чернявский. – М.: ТК Велби, 2003. – 480 с.
4. Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
5. О магистральном трубопроводном транспорте: Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2002 г., № 87-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14 июля 2011 г. // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
7. Мамонов, В.В. Конституционные аспекты обеспечения экологической безопасности Российской Федерации / В.В. Мамонов // Конституц. и муниципал. право. – 2003. – № 2. – С. 39–42.
8. Карпович, Н.А. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Н.А. Карпович. – Минск, 2011. – 364 л.
9. Гиззатулин, Р.Х. Экологическая функция государства и обеспечение экологической безопасности / Р.Х. Гиззатулин // Актуальные проблемы экологического права: тр. Ин-та гос-ва и права РАН. – М., 2010. – С. 70–80.
10. Балашенко, С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды / С.А. Балашенко. – Минск: БГУ, 2000. – 341 с.