

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

Региональный учебно-научно-практический Юридический центр

ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ В ПРАВЕ

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трёх томах
Том 2

Новополоцк
2017

УДК 34(082)
ББК 67я43

Рекомендован к изданию
советом юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 7 от 04.09.2017 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Вегера, кандидат юридических наук, доцент (отв. редактор);
Д. В. Щербик, кандидат юридических наук, доцент;
В. А. Богоненко, кандидат юридических наук, доцент;
Е. Н. Ярмоц, кандидат юридических наук, доцент;
П. В. Соловьёв, магистр юридических наук

Рецензенты:

Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор;
Т. И. Довнар, доктор юридических наук, профессор;
В. М. Хомич, доктор юридических наук, профессор

Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. – Т. 2. – 288 с.

ISBN 978-985-531-570-5.

Предложены материалы, в которых обсуждаются проблемы юридической науки и практики с позиций преемственного и инновационного развития национальных правовых систем и международного права.

Адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям, студентам юридических факультетов, слушателям переподготовки по специальности «Правоведение», а также всем, кто интересуется актуальными проблемами в праве.

УДК 34(082)
ББК 67я43

ISBN 978-985-531-570-5 (Т. 2)
ISBN 978-985-531-568-2

© Полоцкий государственный университет, 2017

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

Региональный учебно-научно-практический Юридический центр

ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ В ПРАВЕ

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трёх томах
Том 2

Новополоцк
2017

УДК 34(082)
ББК 67я43

Рекомендован к изданию
советом юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 7 от 04.09.2017 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Вегера, кандидат юридических наук, доцент (отв. редактор);
Д. В. Щербик, кандидат юридических наук, доцент;
В. А. Богоненко, кандидат юридических наук, доцент;
Е. Н. Ярмоц, кандидат юридических наук, доцент;
П. В. Соловьёв, магистр юридических наук

Рецензенты:

Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор;
Т. И. Довнар, доктор юридических наук, профессор;
В. М. Хомич, доктор юридических наук, профессор

Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. – Т. 2. – 288 с.

ISBN 978-985-531-570-5.

Предложены материалы, в которых обсуждаются проблемы юридической науки и практики с позиций преемственного и инновационного развития национальных правовых систем и международного права.

Адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям, студентам юридических факультетов, слушателям переподготовки по специальности «Правоведение», а также всем, кто интересуется актуальными проблемами в праве.

УДК 34(082)
ББК 67я43

ISBN 978-985-531-570-5 (Т. 2)
ISBN 978-985-531-568-2

© Полоцкий государственный университет, 2017

ОБ ИННОВАЦИОННОМ ПОДХОДЕ К УПРАВЛЕНИЮ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Т.И. Макарова,

профессор кафедры экологического и аграрного права, Белорусский государственный университет, доктор юридических наук, профессор

Согласно сложившимся научным подходам отношения по управлению в области охраны окружающей среды входят в предмет экологического права и исследуются этой отраслью юридической науки [1]. Новейший взгляд на вопросы управления в экологической сфере предлагает консолидировать функции, осуществляемые в рамках управленческой деятельности, в единый организационно-правовой механизм охраны окружающей среды, что позволяет охватить все средства и способы, при помощи которых осуществляется природоохранная деятельность [2]. Разнородность общественных экологических отношений и вытекающая из нее комплексность экологического права явились предпосылкой научного обоснования и формирования в праве, наряду с организационно-правовым, также экономического и идеологического механизмов охраны окружающей среды, имеющих самостоятельное содержание и направленных в совокупности на достижение благоприятного состояния окружающей среды. Отдельные элементы названных природоохранных механизмов закреплены в праве в качестве эколого-правовых институтов, которые в зависимости от поставленных задач реализуются как направления управленческой деятельности (функции) в рамках экологической функции государства.

Анализ институтов, входящих в эколого-правовой механизм, показывает, что они объединяются вокруг базовых элементов механизма правового регулирования, таких как: создание нормы права (принятие нормативного правового акта) – действие права (правоприменение) – контроль за соблюдением законодательства – ответственность за нарушение законодательства, и содержат в себе специфику, присущую экологическим отношениям.

Новой тенденцией совершенствования правового механизма охраны окружающей среды, которую мы условно определили, как «разгосударствление», является передача отдельных функций государственного управления в экологической сфере из ведения органов государственного управления государственным учреждениям, иным юридическим лицам. Такие, имеющие управленческое содержание направления природоохранной деятельности, по сути, формируют новое наполнение охраны окружающей среды, поскольку здесь на первый план выходит профессионализм специалистов-экологов, их способность дать квалифицированную оценку достаточности и обоснованности планируемых или применяемых природоохранных мер, а собственно содержание управленческой деятельности – выдача разрешений, контрольная и надзорная деятельность, применение мер ответственности сохраняются за уполномоченными органами государственного управления. К такого рода мерам охраны окружающей среды, осуществляемым в настоящее время

вне системы государственного управления, но под контролем государства, следует отнести проведение экологического аудита и экологической сертификации, экологического страхования, оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), стратегической экологической оценки (СЭО).

При этом нерешенным остается вопрос о том, как далеко готово идти государство в направлении разгосударствления своей экологической функции? Так, одним из последних примеров такого рода разгосударствления является передача функции проведения государственной экологической экспертизы от Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее – Минприроды) и его территориальных органов областного (Минского городского) уровня «подчиненной Минприроды организации», а именно – вновь созданному государственному учреждению образования «Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов». Соответственно осуществляется теперь такая государственная экологическая экспертиза на платной основе в соответствии с заключенными договорами на ее проведение [3, ст. 13; 4.]

Представляется, что передача ряда полномочий по осуществлению управленческих функций в области охраны окружающей среды из ведения государственных органов специальной компетенции иным лицам – государственным организациям, коммерческим юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям возможна, если она соответствует принципам управления и способствует оптимизации осуществления управленческих задач.

Исходя из понимания государственного управления как деятельности государственных органов по обеспечению режима законности в соответствующей управленческой сфере, «разгосударствление» управления в области охраны окружающей среды (если в нем существует потребность) должно проводиться с соблюдением определенных правил. По нашему глубокому убеждению, принятие решений, создающих юридические факты, таких как – выдача природоохранных разрешений, лицензий, контроль, применение мер ответственности – прерогатива органов государственного управления; оценка достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер, проводимая квалифицированными специалистами, может быть выведена за рамки осуществления ее в качестве государственно-властного полномочия, осуществляться на бизнес-началах, но под контролем государственных органов на основе общих начал такого контроля.

Требуемый от государственной экологической экспертизы результат – создание юридического факта в виде решения (заключение государственной экологической экспертизы), на основании которого реализуется планируемая хозяйственная деятельность. По этой причине с момента введения этого эколого-правового инструмента в 1993 году и до принятия нового закона (2017 г.) проведение государственной экологической экспертизы на основе договора с заказчиком (инициатором планируемой хозяйственной деятельности) не допускалось, и государственная экологическая экспертиза финансировалась за счет средств республиканского бюджета [5].

На наш взгляд, выведение государственной экологической экспертизы за пределы собственно государственного управления меняет парадигму экологического сопровождения хозяйственной деятельности, в целом, и экологического управления на предпроектном этапе, в частности, поскольку принятие иных управленческих решений, таких как, открытие финансирования, контроль соблюдения экологического законодательства, применение мер ответственности напрямую связано с результатом государственной экологической экспертизы.

Изменение подхода также ставит вопрос о целесообразности двух дополнительных эколого-правовых инструментов, проводимых на предпроектном этапе – оценки воздействия на окружающую среду и вновь введенной стратегической экологической оценки. Если ранее до введения в действие Закона Республики Беларусь 18 июля 2016 г. «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» отчет об ОВОС, разрабатываемый проектной организацией на основе договора с заказчиком, как составная часть проектной документации, направлялся в территориальный орган Минприроды для принятия соответствующего управленческого решения, то теперь следующим этапом (равно как и в отношении объектов, подлежащих СЭО) будет передача пакета документов следующему юридическому лицу – государственному учреждению образования «Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов».

Различия в результате состоят в следующем: на этапах ОВОС и СЭО определяется степень возможного воздействия на окружающую среду при реализации планируемой деятельности; экологическая экспертиза призвана установить соответствие (несоответствие) планируемых проектных решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Различия в правовом последствии иные: ОВОС и СЭО представляют собой квалифицированную оценку достаточности и обоснованности планируемых природоохранных мер, а экологическая экспертиза в силу того, что она может быть положительной или отрицательной, т.е. разрешающей или запрещающей, формирует юридическое основание последующей деятельности. И именно ввиду того, что функция осуществления государственной экологической экспертизы передана из ведения органа государственного управления государственной организации, законодатель вынужден формировать новые рычаги воздействия в отношении организации, уполномоченной на осуществление этой функции, на что указывает ст. 17 Закона Республики Беларусь 18 июля 2016 г. «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду», закрепляющая за Минприроды полномочие по прекращению действия положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Итак, можно констатировать, что передача ряда полномочий по осуществлению управленческих функций в области охраны окружающей среды из ведения государственных органов специальной компетенции иным лицам – государственным организациям, коммерческим юридическим лицам возможна, при

условии, что она соответствует принципам управления и способствует оптимизации осуществления управленческих задач.

Однако общее правило, позволяющее проводить такого рода «разгосударствление» управления в области охраны окружающей среды на официальном уровне пока не выработано. По нашему глубокому убеждению, принятие решений, создающих юридические факты, – прерогатива органов государственного управления, а оценка достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер, проводимая квалифицированными специалистами, может быть выведена за рамки осуществления ее в качестве государственно-властного полномочия, осуществляться на бизнес-началах, под контролем государственных органов.

Список использованных источников:

1. Балашенко, С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды / С.А. Балашенко. – Минск : БГУ, 2000. – 341 с.
2. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т.И. Макаровой. – Минск : БГУ, 2016. – 191 с.
3. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-3 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
4. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 года «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 19 янв. 2017 г., № 47 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. О государственной экологической экспертизе : Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2009 г., № 54-3 (ред. от 14.07.2011) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

Научное издание

**ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ
В ПРАВЕ**

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трех томах

Том 2

Текст печатается в авторской редакции

Ответственный за выпуск *И. В. Вегера*

Техническое редактирование *Т.А. Дарьяновой*
Компьютерная верстка *П. В. Соловьёва*
Дизайн обложки *М. С. Мухоморовой*

Подписано в печать 20.09.2017. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 16,71. Уч.-изд. л. 18,64. Тираж 145 экз. Заказ 1075.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

Ул. Блохина, 29, 211440, г. Новополоцк.

Научное издание

**ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ
В ПРАВЕ**

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трех томах

Том 2

Текст печатается в авторской редакции

Ответственный за выпуск *И. В. Вегера*

Техническое редактирование *Т.А. Дарьяновой*
Компьютерная верстка *П. В. Соловьёва*
Дизайн обложки *М. С. Мухоморовой*

Подписано в печать 20.09.2017. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 16,71. Уч.-изд. л. 18,64. Тираж 145 экз. Заказ 1075.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

Ул. Блохина, 29, 211440, г. Новополоцк.