

УДК 349.6

Розумович И.Н.

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА УЧЕТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТОВ ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ

Научная статья посвящена исследованию вопроса о формировании правового механизма учета экологических требований в деятельности объектов повышенной опасности. Проведен анализ научных работ и положений действующего законодательства Украины в этой сфере. Автором разработано определение термина «механизм учета экологических требований», а также предложена структура такого механизма, обозначена роль его составляющих.

Ключевые слова: объект повышенной опасности, механизм учета экологических требований, экологический менеджмент, экологический мониторинг, экологическая паспортизация, экологическое информационное обеспечение, экологический аудит.

Анализ научных исследований о правовом регулировании деятельности объектов повышенной опасности, позволяет сделать вывод о том, что в действующем законодательстве Украины до настоящего времени практически не учитываются экологические факторы в процессе такой деятельности. Это обстоятельство в формально-юридическом плане находит свое отражение в следующих двух моментах:

– в полном или частичном отсутствии в действующих законах и иных нормативно-правовых актах необходимых юридических норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, то есть в наличии в этой части пробелов в законодательстве;

– в отсутствии четкого и эффективного правового механизма учета экологических факторов на различных этапах функционирования предприятий, представляющих повышенную экологическую опасность.

Именно восполнение таких правовых пробелов и нормативное закрепление процедуры (механизма) учета экологических требований позволит усовершенствовать действующее законодательство Украины в рассматриваемой сфере и эффективно применять его на практике.

Выработка теоретических подходов к формированию соответствующего механизма и определение его ключевых элементов является целью настоящей статьи.

Следует отметить, что вопросы разработки механизма охраны окружающей природной среды рассматривались в работах таких ученых, как М.М. Бринчук, С.В. Кузнецов, Н.И. Мальшко, Б.В. Ерофеев и др.

Законодательство Украины не содержит понятия «механизм учета экологических требований». В работе М.М. Бринчука, чью точку зрения мы разделяем, отмечается схожесть этого понятия с термином «экологизация», под которой автор понимает процесс внедрения экологических требований в законодательные и иные нормативные акты, регулирующие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное

влияние на окружающую природную среду [1, с. 164]. Целью экологизации, равно как и механизма учета экологических требований, является внедрение в нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности объектов повышенной опасности, экологических материальных и, что более важно, процессуальных норм для того, чтобы такие нормы стали составляющей правового регулирования деятельности таких предприятий.

В экологическом законодательстве Украины термин «механизм» впервые был употреблен в названии и содержании главы X Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», где впервые был установлен экономический механизм охраны окружающей природной среды и определены экономические меры обеспечения охраны окружающей природной среды: плата за специальное использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей природной среды, функционирование системы природоохранных фондов, система финансирования мероприятий по обеспечению рационального природопользования и др. [5]. Кроме того, рассматриваемый закон в экономическом механизме обеспечения охраны окружающей природной среды предусматривает учитывать взаимосвязь всей управленческой, научно-технической и хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций с рациональным использованием природных ресурсов и эффективностью мер по охране окружающей природной среды на основе экономических рычагов.

Впоследствии положения этого базового Закона нашли свое развитие в иных актах экологического законодательства. Так в Постановлении Верховной Рады Украины № 188/98-ВР от 05.03.98 г. «Об Основных направлениях государственной политики Украины в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности» отмечается, что экономическое устройство Украины определяет не только общую систему природопользования, но и финансово-экономический механизм охраны окружающей природной среды [10]. В него включены такие элементы, как плата за специальное использование природных ресурсов; система финансирования и кредитования природоохранных мер; экологизация налоговой и ценовой системы и некоторые другие.

Как видно из вышеупомянутых нормативно-правовых актов, законодатель в основу всего механизма природоохраны ставит все-таки экономические рычаги, хотя, на наш взгляд, это не совсем верно, поскольку именно право является основным регулятором всех общественных отношений и от того, насколько эффективным будет правовое регулирование, насколько адекватно оно будет отражать социальные потребности, во многом будет зависеть успех функционирования механизма охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования. Некоторые другие нормативно-правовые акты, такие, как Концепция Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, одобренная Законом Украины № 228-VI от 21.11.2002 г., Указ Президента Украины № 341/2001 от 25.05.2001 г. «О Концепции государственной региональной политики» содержат лишь поверхностную регламентацию экономического механизма охраны окружающей природной среды, упоминая о необходимости его совершенствования [12].

Все эти правовые документы, более или менее детально регламентирующие экономический механизм природопользования и охраны окружающей природной среды,

не делают акцента на специфике механизма учета экологических требований на различных стадиях функционирования объектов повышенной опасности.

Одновременно следует отметить, что в последние годы законодателем предприняты первые робкие попытки «вплести» требования экологической направленности в нормативно-правовые акты, регулирующие процесс деятельности объектов повышенной опасности. Так, приказом Министерства топлива и энергетики Украины в 2004 году разработана Программа природоохранных мер. Механизм реализации Программы предусматривает применение следующих мер: организационно-правовых (мониторинг, нормативы выбросов, установление границ санитарно-защитных зон), научно-технических (инвентаризация источников выбросов, очистка вод и т.п.), финансово-экономических (объемы и источники финансирования мер) информационных (доведение информации до заинтересованных лиц) [11]. В некоторые законодательные акты о приватизации внесены изменения, касающиеся охраны окружающей природной среды в этом процессе. К ним относятся Законы Украины «О приватизации государственного имущества» [6], «О внесении изменений в некоторые законы Украины с целью обеспечения учета экологических требований в процессе приватизации» [7], Приказ Министерства охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности и Фонда государственного имущества Украины № 1598 от 19.08.1999 г. «О Порядке определения соответствия деятельности объектов, подлежащих приватизации, требованиям экологической безопасности» и некоторые другие.

Несмотря на то, что статус законодательного получил только экономический механизм охраны окружающей природной среды, Постановлением Верховной Рады Украины № 188/98-ВР от 05.03.98 г. «Об Основных направлениях государственной политики Украины в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности» к главным составляющим механизма реализации государственной экологической политики, помимо экономического механизма природоохранной деятельности и природопользования также относятся:

государственная инструментальная инфраструктура проведения природоохранной политики;

законодательно-правовой механизм регулирования производственной деятельности юридических и физических лиц относительно охраны, использования природных ресурсов и их отходов;

механизм реализации природоохранных программ.

Учитывая, что «Основные направления государственной политики Украины в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности» являются стратегическим прогнозным документом, определяющим на перспективу пути природоохранного строительства в Украине, есть правовые основания утверждать, что механизм учета экологических факторов включает в себя не только экономическую, но и правовую, организационную и некоторые иные составляющие. Это объясняется тем, что, только применив все возможные для определенной ситуации меры, можно достичь положительного эффекта, то есть предупредить загрязнение окружающей природной среды и обеспечить на будущее экологическую безопасность, как конкретного региона, так и государства в целом.

Одновременно, оценивая роль правовой составляющей в механизме учета экологических требований при деятельности объектов повышенной опасности, следует подчеркнуть ее решающую роль, учитывая роль права как совокупности установленных и охраняемых государственной властью норм и правил, регулирующих отношения в обществе [2]. Не будучи закрепленными в праве и обеспеченными силой государственно-го воздействия, вряд ли будут эффективны иные составляющие соответствующего механизма: экономическая, организационная или любая другая.

В связи с тем, что Украина стала на путь формирования правового государства, принцип верховенства права закреплен ст. 8 Конституции Украины, а все составляющие механизма внедрения экологических требований регламентируются тем или иным нормативно-правовым актом государства, можно утверждать, что правовой аспект охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности является доминирующим.

На основании вышеизложенного, предлагается объединить в правовом механизме учета экологических факторов все составляющие (правовые, экономические, организационные, технические и другие), необходимые для эффективной реализации положений законодательства Украины, касающихся всех аспектов и стадий деятельности объектов повышенной опасности.

Все элементы, входящие в правовой механизм учета экологических требований, должны составлять единую систему. Например, для каждого региона с учетом его природных условий и видов экологически опасной деятельности, осуществляемой объектами повышенной опасности этих регионов, должна быть разработана своя специфическая система мер. Эта система может включать в себя как все элементы правового механизма, так и часть из них, в зависимости, как уже отмечалось ранее, от природных условий той или иной территории и хозяйственной деятельности, планируемой или осуществляемой на ней, а также стадии осуществления этой деятельности.

В настоящее время в научной литературе понятию правового механизма, обеспечивающего внедрение экологических требований, не уделяется должного внимания. Так, С.В. Кузнецова говорит об экономико-правовом механизме природопользования и охраны окружающей природной среды. Под ним автор понимает закрепленную в законодательстве систему экономических мер и стимулов, направленных на обеспечение охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и организацию рационального природопользования [3, с. 299]. Следует согласиться с мнением автора о том, что решающую роль во внедрении этого механизма в реальную действительность играет государство. Это объясняется тем, что именно органы государственной власти создают специальные условия для субъектов хозяйствования таким образом, чтобы в результате обеспечить согласованность интересов указанных субъектов с интересами государства и устойчивое развитие регионов Украины.

Профессор М.М. Бринчук дает определение лишь экономическому механизму природоохраны. Под ним понимается совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования [1]. Разделяя мнение автора, отметим, что экономические меры являются лишь составной частью общего механизма природоохраны. В него автор включает также сферу управления охраной окружающей природной среды и нормативно-

правовое регулирование, причем последнее М.М. Бринчук рассматривает в виде законодательной регламентации экономических мер и считает его второстепенным. Такое утверждение, на наш взгляд, является не совсем точным, особенно в контексте стремления Украины к созданию правового государства, что среди прочего предполагает признание доминирующей роли правового элемента над экономическим, политическим и прочими.

Несмотря на детальную характеристику экономических мер природоохраны, данную М.М. Бринчуком, следует отметить, что автор не уделяет должного внимания взаимосвязи всех составляющих механизма природоохраны. Он отмечает, что с помощью экономического механизма будут достигнуты цели экологической политики государства. При этом следует сочетать административные и экономические методы управления природоохранной деятельностью. Несмотря на вышесказанное, М.М. Бринчук не предлагает порядка взаимодействия правовых, административных и экономических мер в системе механизма природоохраны, и, соответственно, не говорит о степени эффективности такого механизма.

Следует учитывать, что меры, предложенные М.М. Бринчуком, являются только частью общего механизма внедрения экологических требований, так как сами по себе не всегда являются эффективными. Кроме того, организационные меры также являются составной частью правового механизма внедрения экологических требований. Это объясняется тем, что правильность принятия решений и детальная пошаговая организация деятельности отдельных лиц и органов во многом способствует эффективности такого механизма. Поэтому мы предлагаем следующее определение механизма учета экологических требований.

Механизм учета экологических требований – это нормативно закрепленная упорядоченная система правовых, экономических и организационных мер по охране окружающей природной среды, обеспечению рационального природопользования и экологической безопасности отдельных регионов и государства в целом.

Среди украинских и зарубежных ученых нет единого мнения о том, какие именно элементы составляют механизм учета экологических факторов. Каждый исследователь в сфере экологического права в своих трудах описывает те или иные меры, входящие, на наш взгляд, в правовой механизм природоохраны. Однако лишь некоторые из авторов отмечают взаимосвязь между этими элементами, а также обосновывают необходимость формирования единой системы природоохранных мер каждого региона государства в зависимости от особенностей его экосистем и объектов повышенной опасности, функционирующих на этой территории. Среди них хотелось бы особо выделить российского исследователя в области экологического и земельного права профессора Б.В. Ерофеева. По его мнению, для охраны окружающей природной среды необходимо создание такой системы общественных и производственных отношений, которая бы соответствовала объективным законам экологических систем, в которых функционирует данный вид производственных систем; развивала систему производственных отношений и каждый ее элемент и не вступала бы в конфликт с законами окружающей среды [4, с. 269].

Представляется, что система мер, составляющих правовой механизм учета экологических факторов включает в себя ряд элементов. К основным из них необходимо отнести:

- экологический менеджмент;
- экологический мониторинг;
- экологическую паспортизацию;
- экологическое информационное обеспечение;
- экологический аудит.

Следует отметить, что указанные элементы правового механизма учета экологических факторов при осуществлении опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей видов деятельности могут быть заменены или дополнены другими составляющими в зависимости от природных условий того или иного региона, а также характера осуществляемой на его территории деятельности.

Несмотря на вышеизложенное, некоторые ученые относят отдельные из выделенных нами элементов не к правовому механизму природоохраны, а к другим «категориям» экологического права. Например, Н.И. Малышко главенствующую роль отводит экологическому управлению [9]. К его функциям автор относит и основные элементы правового механизма: экологический контроль, экологическую экспертизу, государственный экологический мониторинг, стандартизацию и нормирование. При этом экологический контроль автор относит к общим функциям, а остальные составляющие – к специальным. Такой подход, с нашей точки зрения, является не совсем обоснованным, поскольку применительно к сфере природоохраны категорию «управление» следует относить к организационно-правовым мерам, включенным в общий механизм учета экологических факторов при осуществлении хозяйственной деятельности. На наш взгляд, все составляющие механизма учета экологических требований в деятельности объектов повышенной опасности должны взаимодополнять друг друга и находиться в тесной связи между собой.

Центральное место в механизме занимает экологический менеджмент. Эта составляющая, на наш взгляд, играет основополагающую роль во всей структуре, служит «фундаментом» для построения качественного и эффективного механизма учета экологических требований в деятельности объектов повышенной опасности.

Экологический менеджмент на предприятии должен обеспечивать реализацию всех остальных элементов вышеуказанной схемы. Так, служба экологического менеджмента проводит экологический мониторинг предприятия, ведет экологический паспорт, предоставляет необходимую информацию органам государственной власти и населению и содействует экологическому аудиту в проведении на предприятии этой процедуры.

Далее, экологический мониторинг и экологическая паспортизация обеспечивают сбор и обработку информации, которая передается в органы государственной власти для осуществления экологического контроля и в средства массовой информации для обнародования необходимых данных об обеспечении экологической безопасности в регионе.

Соответственно, при наступлении момента проведения экологического аудита объекта повышенной опасности, у аудитора будут все исходные данные, что упростит его работу и позволит за счет этого сэкономить часть денежных средств заказчику.

Такой механизм учета экологических требований в деятельности объектов повышенной опасности, с нашей точки зрения, позволит сочетать экономические и экологические интересы предприятия, будет содействовать обеспечению экологической безопасности в каждом из регионов Украины. Однако для реализации изложенной концепции необходимо закрепить такой механизм в действующем законодательстве Украины. Некоторые составляющие механизма требуют дополнительного их регламентирования, но уже не в законодательных, а в подзаконных нормативно – правовых актах.

Список использованих источников и литература:

1. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. – М.: Юристъ, 1998. – 684 с.
2. Большой юридический словарь /Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 3-е изд., перер. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 704 с.
3. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник /За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2005. – 848 с.
4. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. – 688 с.
5. Закон України «Про охорону навколишнього середовища» № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Закон України «Про приватизацію державного майна» № 2163-ХІІ від 19.02.1997 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 17. – Ст. 122.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою забезпечення врахування екологічних вимог в процесі приватизації» № 1863-ІV від 24.04.2004 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 501.
8. Концепция Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, одобренная Законом Украины № 228-VI от 21.11.2002 г. //Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
9. Малишко М.І. Основи екологічного права України: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 1999. – 152 с.
10. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» № 188/98-ВР від 05.03.1998 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
11. Приказ Министерства топлива и энергетики Украины № 508 от 25.08.04 г. «Об утверждении Программы природоохранных мер».
12. Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. «Про Концепцію державної регіональної політики».

Розумович І.М. Щодо питання про формування правового механізму обліку екологічних вимог в діяльності об'єктів підвищеної небезпеки.

Наукова стаття присвячена дослідженню питання про формування правового механізму врахування екологічних вимог в діяльності об'єктів підвищеної небезпеки. Проведено аналіз наукових робіт та положень чинного законодавства України у цій сфері. Автором розроблено визначення терміну «механізм врахування екологічних вимог», а також запропонована структура такого механізму, визначена роль його складових.

Ключові слова: об'єкт підвищеної небезпеки, механізм врахування екологічних вимог, екологічний менеджмент, екологічний моніторинг, екологічна паспортизація, екологічне інформаційне забезпечення, екологічний аудит.

Rozumovich I.N. To the question about the forming the legal mechanism of consideration the ecological demands in the activity of heightened danger objects.

The scientific article is devoted to exploration of the question about the forming the legal mechanism of consideration the ecological demands in the activity of heightened danger objects. The analysis of the scientific works and norms of Ukrainian current legislation in this field is carried out by the author. The term "mechanism of consideration the ecological demands" and the structure of such mechanism are considered in this article.

Key words: heightened danger object, mechanism of consideration the ecological demands, ecological management, ecological monitoring, ecological passportisation, ecological informational assuring, ecological audit.

Пост упила в редакцію 14.05.2009 г.