

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

УДК 349.6

М. П. Курилович

(Белорусский государственный университет, Минск)

**ПРИНЦИП ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СИСТЕМЕ ОСНОВНЫХ
НАЧАЛ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

В статье анализируется принцип охраны окружающей среды, обосновывается его место и роль в системе основных начал государственно-частного партнерства. Автор

указывает на тот факт, что несмотря на законодательное закрепление государственно-частного партнерства, когда речь идет об охране окружающей среды, стоит говорить о публично-частном партнерстве. Предлагается дополнить Закон Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» принципом учета общественных интересов, интересов государственного и частного партнеров.

Совершенствованию любого правового института предшествует изучение теоретических и практических основ его функционирования, в частности, международных и национальных принципов правового регулирования данных отношений. Основные начала права в общетеоретическом плане представляют собой руководящие идеи, характеризующие сущность права. В правовых принципах опосредуются «специфические закономерности», характеризующие само право [1, с. 255.]. Принципы имеют общий характер и применяются при отсутствии нормативного правового закрепления, наличии коллизий и иных дефектов права. На формирование принципов права влияют, как внешние факторы – объективные обстоятельства жизни и деятельности социума, так и сложившееся правовое регулирование, например, в отношении исследуемой нами области, имеющиеся в международном праве общепризнанные и специальные природоохранные принципы [2, С. 20–21; 3]. Принцип охраны окружающей среды, как и принцип устойчивого развития, берет свое начало из универсальных международных принципов, провозглашенных в статье 2 Устава ООН [3] и Декларации ООН «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН» [4], согласно которым: крупные политические, экономические и социальные перемены и научный прогресс, которые произошли в мире со времени принятия Устава, повышают значение этих принципов и необходимость их более эффективного применения в деятельности государств, где бы она ни осуществлялась.

Основные принципы охраны окружающей среды закреплены и в специально принятых с целью охраны окружающей среды международных документах, таких как, Стокгольмская декларация (1972 г.) [5], впервые закрепившая принцип охраны окружающей человека среды, Всемирная Хартия природы (1982 г.) [6], определившая принципы использования природных ресурсов и воздействия на окружающую среду на национальном уровне, Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (1992 г.) [7] и Йоханнесбургская декларация Всемирного Саммита по устойчивому развитию (2002 г.) [8], провозгласившая принцип устойчивого развития, а также Декларация Рио+20 (2012 г.) [9], закрепившая принцип «зеленой» экономики и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [10] (где были закреплены 17 целей устойчивого развития). Последний из вышеназванных документов, кроме прочего называет партнерство среди «областей, имеющих огромное значение для человечества и планеты» (п. 17). Кроме того, в современной реальности достаточно трудно функционировать обособленно от других государств, в связи с чем важную роли играет заимствование и адаптация законодательства государствами, что способствует его развитию и унификации. Так, государства строят свое законодательство на основе международных документов, стремясь к совместному достижению поставленных мировым сообществом целей. Законодательство Республики Беларусь об охране окружающей среды не является исключением.

Правовые принципы исследуются учеными на уровне разработки теоретико-правовых подходов, а также в изложении их в рамках учебных дисциплин, курсов. Исследованиями принципов экологического права занималась Т.И. Макарова [11], отдельных начал экологического прав – М.М. Бринчук [12], Н.Д. Вершило [13], В.Е. Лизгаро [14] и иные ученые. Исследования основных начал партнерства проводились применительно к правовому регулированию инвестиционной деятельности, финансированию социально значимых инфраструктурных объектов [15], однако,

в отношении такого направления как охрана окружающей среды отсутствуют. Необходимость развития партнерства в указанной сфере как трехстороннего взаимодействия при участии заинтересованной общественности – публично-частного партнерства (далее – ПЧП), – также в законодательстве никак не закреплена.

М.М. Бринчук отмечает, что экологические принципы «могут быть как выражены в специальных нормах-принципах, так и выведены из анализа правовых норм» [12]. Для определения возможностей применения ПЧП в качестве экономико-правового инструмента природоохранной деятельности полагаем необходимым проанализировать основополагающие начала экологического права и вытекающие из них общие признаки природоохранных мер. Исследование принципов охраны окружающей среды, закрепленных в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды») показывает, что главной целью государства является обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе путем запрета на ведение экологически вредной хозяйственной деятельности, охрана же окружающей среды есть средство достижения названной цели. Важнейшими принципами, на которых базируется такая охрана, согласно анализируемому закону признаются обеспечение научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов граждан; предупредительный характер мер по охране окружающей среды; платный характер специального природопользования; экономическое стимулирование рационального (устойчивого) использования природных ресурсов, а также сотрудничество государства и общественности при достижении поставленных целей по охране окружающей среды [16, ст. 7].

Говоря об осуществлении хозяйственной деятельности субъектами как об экономически выгодной деятельности, в том числе и в области экологических отношений, важно отметить необходимость сотрудничества государства и бизнеса. Причинами заинтересованности государства в реализации проектов посредством партнерства являются необходимость: развития стратегически и социально значимых и инновационных сфер; обеспечение занятости населения; решение экономических задач; контроль за соблюдением законодательства; обеспечение экономического роста государства. При этом государство зачастую становится инициатором подобных проектов. Так, специальное законодательство о партнерстве, в частности Закон Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» (далее – Закон «О государственно-частном партнерстве») в статье 3 закрепляет принципы государственно-частного партнерства, среди которых: «верховенство права; социальная направленность регулирования экономической деятельности; приоритет общественных интересов; гласность; добросовестность конкуренции; эффективность проектов государственно-частного партнерства; обеспечение баланса интересов и рисков между государственным и частным партнерами; равноправие государственного и частного партнеров; свобода договора; охрана окружающей среды» [17, ст. 3]. Исходя из содержания перечисленных принципов, государственно-частное партнерство имеет социальную направленность и ориентировано на реализацию общественных интересов, то есть, по сути, заинтересованно, в том числе в участии общественности в принятии экологически значимых решений, в открытости и безопасности проектов партнерства с природоохранной точки зрения. Эта мысль подтверждается тем, что среди основных начал партнерства законодатель называет и такой принцип как охрана окружающей среды [17, ст. 2.]. Более того, анализ задач государственно-частного партнерства, закрепленных в Законе в статье 2 показывает, что оно направлено, среди прочего на более эффективное использование земельных участков и повышение уровня жизни населения, что, безусловно, соотносится с благополучием окружающей среды.

Таким образом, исследовав цели и задачи партнерства, закрепленные в Законе «О государственно-частном партнерстве», можно констатировать, что хоть охрана

охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности не названы в качестве непосредственной задачи сотрудничества государства и субъектов, осуществляющих экономическую деятельность на началах партнерства, все же можно говорить, что наличие принципа охраны окружающей среды, закрепленного в статье 3 Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», указывает на возможность, законность и обоснованность ПЧП в области окружающей среды, как самостоятельного направления. Этот тезис подтверждается закрепленными в Законе «Об охране окружающей среды» принципами. Так, сопоставление закрепленных в названных Законах принципов позволяет сделать вывод о том, что закрепленный в Законе «О государственно-частном партнерстве» принцип охраны окружающей среды (ст. 4), предполагает, согласно Закону «Об охране окружающей среды»: «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), что составляет содержание охраны окружающей среды как подлежащего правовому регулированию общественного отношения. Немаловажным видится и сотрудничество государства и общественности при достижении поставленных целей по охране окружающей среды. Одним из важных направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды является «обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права». Кроме того, среди направлений государственной политики закреплено «рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов; совершенствование системы охраны окружающей среды и природопользования» и др. [16, ст. 7].

В научной литературе высказывается мнение о том, что принцип приоритета общественных интересов, закрепленный в Законе Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», «не согласуется» с принципом «учета интересов частного и публичного партнеров, населения, потребителей, пользователей объекта инфраструктуры» [15], рекомендуемым модельным законом СНГ «О публично-частном партнерстве» [18]. Поскольку Модельный закон «О публично-частном партнерстве» является рекомендательным актом гармонизирующего характера, и носит скорей рамочный характер, правильнее говорить не о согласованности между национальным и межгосударственным актами, а об акте, который оптимально раскрывает сущность приоритета общественного над частным. В этом смысле полагаем, что наличие принципа приоритета общественных интересов не исключает, а, наоборот, предполагает «учет интересов частного и публичного партнеров, населения, потребителей...», что в большей степени соответствует социальной направленности ПЧП как явления общественной жизни. С учетом вышеизложенного предлагается статью 3 Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» дополнить принципом учета общественных интересов, интересов государственного и частного партнеров.

Список использованной литературы

1. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. – М., 1999. – 712 с.
2. Экологическое право : учебник / С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. БГУ, 2013. – 240 с.

3. Устав Организации Объединенных наций [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: <https://un.by/dokumenty/ustav-oon>. – Дата доступа: 16.03.2022.

4. О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН [Электронный ресурс]: Декларация Организации Объединенных Наций, 24.10.1970 // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml. – Дата доступа: 17.03.2022.

5. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml. – Дата доступа: 17.03.2022.

6. Всемирная хартия природы [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/charter_for_nature.shtml. – Дата доступа: 16.03.2022.

7. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию природы [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml. – Дата доступа: 16.03.2022.

8. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml. – Дата доступа: 16.03.2022.

9. Повестка дня на XXI век по охране окружающей среды и устойчивому развитию [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml. – Дата доступа: 16.03.2022.

10. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // Саммит ООН по устойчивому развитию. – Режим доступа: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R. – Дата доступа: 16.03.2022.

11. Макарова, Т. И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т.И. Макарова // Весн. БДУ. Сер. 3. – 2011. – № 3. – С. 137–140.

12. Бринчук, М. М. Комплексность как принцип экологического права : сб. науч. тр. / М.М. Бринчук // Право в современном белорусском обществе. – 2009. – Вып. 4. – С. 376–392.

13. Вершило, Н. Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Н.Д. Вершило. – М., 2008. – 53 с.

14. Макарова, Т.И. Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды как инструмента «зеленой» экономики / В.Е. Лизгаро, Т.И. Макарова // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. НЦЭПИ. – Минск: СтроймедиаПроект, 2016. – Вып. 11. – С. 371–379.

15. Манкевич, В. В. Принципы государственно-частного партнерства в государствах-членах евразийского экономического союза / В.В. Манкевич // Инновационное развитие экономики: предпринимательство, образование, наука: сб. науч. ст. – Минск: ГИУСТ БГУ. – 2017. – С. 76–78.

16. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП (с изм. и доп) // Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

17. О государственно-частном партнерстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2015г., № 345-3 (с изм. и доп) // Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

18. О модельном законе «О публично-частном партнерстве» [Электронный ресурс] : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ № 41-9, 28.11.2014 // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ