

Мусабаева Н.А.

**ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ**

N.A. Musabaeva

**THE CONCEPT AND CONTENT OF LEGAL REGULATION OF
STATE ECOLOGICAL CONTROL**

УДК: 349.6

В статье рассматривается определение правового регулирования государственного экологического контроля, а также особенности предмета и методов правового регулирования государственного экологического контроля.

The article deals with the definition of the legal regulation of state environmental control, as well as features of the subject and methods of legal regulation of state environmental control.

В силу фундаментальности и особого методологического характера правовое регулирование представляет собой одну из важнейших категорий теории права [1]. Опираясь на общетеоретическую базу, правовое регулирование государственного экологического контроля в силу ряда причин имеет свои особенности.

В основе понимания правового регулирования государственного экологического контроля лежат общетеоретические взгляды на правовое регулирование как важнейшую составную часть предмета общей теории права, выявляющую «динамическую, активно - действенную сторону правовой действительности» [2].

При этом исследованию подлежат как общая проблематика правового регулирования - «собственные» вопросы правового регулирования, число которых не так уж велико (понятие, механизм, предмет, методы и некоторые другие), так и главное, которое заключается в том, что «проблемы правового регулирования, связанный с ними особый понятийный аппарат – это, в сущности, особый угол зрения на всю правовую действительность, это методологический подход, демонстрирующий в области права познавательную силу материалистической диалектики» [3].

Как отмечает С.С.Алексеев, «право как регулятор – это не только одна из важнейших проблем теории права, рассматриваемое в качестве институционального нормативного образования. Перед нами - проблема более широкого научного значения. Здесь открывается перспектива нового подхода к праву в целом. Такого подхода, который неведом догматической юриспруденции, выходит за ее границы, характеризуется тем, что право рассматривается в действии, в движении согласно заложенным в нем потенциям и закономерностям,

что и позволяет увидеть наиболее существенные стороны логики права.

Категорией, через которую реализуется такая научная перспектива, является понятие «правовое регулирование» [4].

В юридической науке встречаются различные определения этого понятия.

Например, В.Н.Протасов под правовым регулированием понимает «установление целесообразных отношений между субъектами в определенной социальной сфере через представление им субъективных юридических обязанностей с тем, чтобы вызвать нужное поведение» [5].

А.Б.Венгеров рассматривает правовое регулирование с точки зрения «процесса наделения участников общественных отношений правомочиями, обязанностями, ответственностью (дозволениями, запретами, управомочиями), реализации этих правомочий, обязанностей, ответственности, превращения упомянутых участников в субъектов правовых отношений» [6].

Наиболее распространенным является определение правового регулирования через понятие «правовое воздействие».

При этом одни исследователи, изучая категорию «правовое регулирование» в этом срезе, включают в него все виды воздействия права на сознание и поведение людей, другие, выводя за его пределы идеологию, воспитание и проч., под правовым регулированием понимают особую форму воздействия права на общественные отношения с помощью системы специальных юридических средств.

По мнению последних, правовое регулирование в отличие от других форм правового воздействия есть специфическое воздействие, своеобразие которого заключается в двух чертах: оно представляет собой нормативно-организационное опосредствование общественных отношений и всегда осуществляется с помощью особого, свойственного только праву, механизма.

В качестве характерных признаков правового регулирования можно выделить: – особый предмет правового регулирования, в качестве которого выступают общественные отношения, которые могут быть урегулированы правом. Это отношения, которые по своей природе могут подаваться

нормативно – организационному воздействию и требуют такого воздействия;

- особые средства, методы и способы правового регулирования. Средства правового регулирования - это правовые инструменты, с помощью которых обеспечивается достижение необходимых результатов. Методы правового регулирования – это приемы правового воздействия, их сочетание. Под способом правового регулирования следует понимать те пути юридического воздействия, которые выражены в юридических нормах, в других элементах правовой системы - направленность на достижение юридических целей и социальных результатов.

На этой общетеоретической базе будут рассмотрены особенности правового регулирования отношений в сфере экологического контроля: особенности предмета и методов правового регулирования государственного экологического контроля; его история; особенности системы правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственного экологического контроля, и их источников; специфические проблемы применения правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственного экологического контроля.

Следует согласиться с утверждением С.С.Алексеева о том, что «от содержания и характера предмета во многом зависят особенности содержания правового регулирования» [7].

Предметом правового регулирования государственного экологического контроля являются соответствующие общественные отношения, которые в свою очередь являются разновидностью экологических отношений - весьма специфичных в силу ряда причин.

Так, А.К.Голиченков отмечает ряд общих особенностей экологического права: специфика предмета, нетрадиционность, парадоксальность общественного восприятия (востребованность на словах и игнорирование на деле), динамичность развития. [8].

В дополнение к названным специфическим чертам экологического права О.Л.Дубовик называет такие, как: его молодость, специфичность терминологии, универсальность и юстициарность, объемность нормативного материала и одновременно его разнородность, глобальность и значимость экологического права, взаимозависимость международного и национального регулирования, открытость экологического права, исключительные обновляемость и новизна, концептуальность и высокий уровень адаптированности экологического права к реальным проблемам, конфликтность, которая проявляется в первую очередь между экологическими и экономическими интересами и уникальность предмета правового регулирования экологических правовых отношений в целом, и отношений в сфере государственного экологического контроля в

частности, во многом обусловлена самим предметом этих отношений, в качестве которого выступают природные ресурсы - естественные источники потребления человеком природы (земельные, водные, лесные ресурсы, полезные ископаемые, запасы минерального сырья, радиоактивные материалы, животный и растительный мир, их компоненты и другие природные блага); (ст. 1 Закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года N 53)

Отличительными признаками таких объектов являются естественный источник их происхождения, неизменное состояние в экологической системе природы и социально-экономическая ценность для общества.

В самом общем виде правоотношения в сфере государственного экологического контроля можно охарактеризовать как определенную опосредованную правом социальную связь субъектов таких отношений. Эта связь заключается в их взаимных правах и обязанностях и устанавливается для достижения социально значимых целей.

Специфика таких правоотношений предопределяется их назначением, как уже было отмечено, спецификой их предмета и субъектного состава, основаниями возникновения, а также особым порядком реализации прав и обязанностей его субъектов.

Правоотношения в сфере государственного экологического контроля по своему назначению являются организационной гарантией реализации всех эколого - правовых предписаний.

Как отмечает А.К.Голиченков, государственный экологический контроль - это «один из факторов эффективности эколого-правового механизма наряду с такими факторами, как: социально-экологическая обоснованность нормы; ее конкретизация в хозяйственно-правовых нормах; материально-техническое обеспечение исполнения нормы; эколого-правовая культура исполнения нормы; организационная работа по исполнению нормы;

ответственность за неисполнение нормы; материальное стимулирование исполнителя нормы» [9].

Правоотношения в сфере государственного экологического контроля возникают между субъектом, наделенным определенными властными полномочиями, и подчиненными субъектами, которые в ходе своей деятельности оказывают (или способны оказать) негативное воздействие на компоненты природной среды, для того чтобы определить соответствует ли деятельность последних требованиям экологического законодательства. В таких отношениях с одной стороны в качестве контролирующего субъекта всегда выступает государственный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного экологического контроля.

По своей природе это комплексные отношения, регулируемые не только экологическим, но и другими отраслями права, например, административным.

Возникают эти отношения только при их инициировании контролирующим субъектом и только при наличии особых нормативно определенных оснований. В качестве оснований возникновения правоотношений в сфере государственного экологического контроля выступает не один юридический факт, а их совокупность и во всех случаях для их возникновения необходимо волеизъявление и совершение определенных действий со стороны контролирующего органа. В большинстве случаев органы государственного экологического контроля по своему усмотрению, выборочно определяют лиц, в отношении которых будут проводиться контрольные мероприятия. Более того, отсутствие в законодательстве ответственности за неосуществление органом государственного экологического контроля возложенных на него полномочий делает эту функцию управления дискреционной.

Правоотношения в сфере государственного экологического контроля развиваются в строго установленном порядке, что позволяет, с одной стороны, гарантировать защиту частных интересов, в сферу которых государственный экологический контроль вмешивается, а с другой стороны, это обеспечивает учет публичных интересов в сохранении благоприятной окружающей среды.

Необходимость обеспечения баланса между публичными и частными интересами существенным образом влияет и на методы правового регулирования государственного экологического контроля.

Методы правового регулирования – это устойчивая совокупность специфических способов и приемов воздействия на правовые отношения в сфере государственного экологического контроля. Если предмет правового регулирования показывает, что регулируется, то метод – как происходит регулирование, каким образом в каких сочетаниях используются правовые средства. В качестве базовых методов традиционно выделяют два: метод субординации (императивное регулирование) и метод координации (диспозитивное регулирование). Первый из названных методов основан на властно-императивных началах, положение субъектов характеризуется прямым подчинением, второй – исходит из равноправного положения субъектов, из их самостоятельных, но правомерных действий. Каждый отраслевой метод правового регулирования представляет собой сочетание базовых методов, есть особый специфический комплекс средств регулирования, благодаря которым определяется главное в правовом статусе субъектов, в их исходных юридических позициях.

В науке экологического права в качестве преобладающего метода правового регулирования соответствующих отношений, как правило, называют императивный, при этом справедливо придают немаловажное значение и роли диспозитивного метода в этом процессе.

В.В.Петров отмечал, что материальный интерес является не менее весомым побудительным фактором к охране окружающей среды и рациональному ее использованию со стороны хозяйствующего субъекта, чем, например, запрет чего-либо под угрозой наступления ответственности за противоправное поведение. [10].

Преобладание публично-правовых начал в регулировании отношений в сфере охраны окружающей среды на современном этапе имеет в основе своей как объективные, так и субъективные причины.

М.И.Васильева к первым из названных факторов относит наличие общего интереса в сохранение окружающей среды, благоприятных условий жизнедеятельности в интересах настоящего и будущих поколений, а ко вторым – результат выбора законодателя. [11].

При этом нельзя не согласиться с тем ее утверждением, что особенностью общих начал ныне действующего отраслевого (экологического) метода правового регулирования должно стать широкое применение принципа сочетания различных, «разнонаправленных, а часто и взаимопротивоположных, интересов – публичных и частных, индивидуальных и групповых, государственных и общественных, экологических и экономических, а в конечном счете – экологических и всех иных».

В регулировании правоотношений в сфере государственного экологического контроля может быть даже в большей степени, чем в правовом регулировании иных экологических отношений, преобладает субординационный подход. Однако и здесь он не представлен в «чистом виде», а складывается из особого сочетания обзвывания, запрещения и дозволений.

Запреты и обзвывания – это преобладающие способы правового регулирования всех экологических отношений. Как пишет С.С.Алексеев, с регулятивной стороны запреты выражаются в юридических требованиях пассивного содержания, то есть в обязанностях воздержаться от совершения действий известного рода. В отличие от запретов, обзвывания – это обязательное для исполнения требование активного поведения. [12].

В качестве примера запретов в экологическом праве можно назвать положения Закона КР «Об охране окружающей среды» запрещающие, например, сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, на поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву (статья

17,20), превышение нормативов физического воздействия (статья 22), хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду и ведущую к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной (статья 18) и др.

В соответствии с названным Законом к обязанностям физических и юридических лиц, например, относится Юридические и физические лица обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению превышения норм производственного и иного происхождения шума, вибрации, вредного воздействия электромагнитных полей и других вредных физических воздействий на окружающую среду (пункт 2 статьи 22). В процессе осуществления своей деятельности хозяйствующие и иные субъекты обязаны соблюдать утвержденные технологические режимы, иметь и обеспечивать надежную и эффективную работу очистных сооружений, установок и средств контроля, обеззараживание и утилизацию отходов, проводить внедрение экологически безопасных технологий и производств, осуществлять охрану и рациональное использование земель, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира, воспроизводство природных ресурсов (пункт 1 статьи 18).

Дозволения – это способ правового регулирования, выражающийся в субъективном праве на собственное активное поведение. В эколого-правовых нормах дозволения встречаются редко и в основном они сведены к одному только праву требования, которое может быть реализовано (или нет) по усмотрению его носителя. Причем, в большинстве случаев, носителями такого субъективного права выступают органы государственной власти Российской Федерации или ее субъектов.

Несложно заметить, что в экологических нормах общим для запретов, обязываний и дозволений является обращенный к их носителям момент «требования»: в первом случае - от них требуется воздержаться от каких-либо действий, во втором - совершить определенные действия, в третьем уже они могут требовать совершения действий.

Как известно, если существует юридическое требование, то всегда есть лица, которые вправе его предъявить, и есть лица, которым его вправе предъявить. В эколого - правовом механизме органы государственного экологического контроля и являются лицами, которые вправе проверить исполнение и соблюдение эколого-правовых предписаний и потребовать их исполнить или соблюсти.

В правовом регулировании государственного экологического контроля преобладают обязывания.

Например, в соответствии со статьей 29 Закона «Об охране окружающей среды», наблюдение за состоянием окружающей среды, в том числе за трансграничным переносом загрязнений, использованием природных ресурсов, осуществляется специально уполномоченными органами на всей территории республики через систему наблюдений в городах, промышленных центрах, на природных объектах и отдельных территориях, а также предприятиями, организациями и учреждениями, деятельность которых приводит или может привести к ухудшению состояния окружающей среды.

Специально уполномоченные органы, а также предприятия, организации и учреждения обязаны бесплатно передавать соответствующим государственным органам, осуществляющим мониторинг окружающей среды и здоровья населения, материалы своих наблюдений.

В ряде случаев обязанность одних субъектов устанавливается путем определения полномочий других. Например, Государственные органы охраны окружающей среды Кыргызской Республики при осуществлении своих полномочий взаимодействуют с правоохранительными, таможенными, налоговыми и другими органами, пограничными войсками Кыргызской Республики в порядке и на началах, определенных законодательством Кыргызской Республики и принятыми на его основании совместными актами межведомственного взаимодействия (статья 32).

Целью правового регулирования государственного экологического контроля является идеально предполагаемая государством модель правоотношений в сфере государственного экологического контроля, к достижению которой при помощи правовых средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности.

Правовые средства наряду с целями являются ключевыми моментами в понимании правового регулирования государственного экологического контроля. Правовые средства являются связующим звеном между целью (идеальной моделью) и материальным результатом.

При этом, как отмечает С.С.Алексеев, «правовые средства не образуют каких-то особых, принципиально отличных от традиционных, зафиксированных в общепринятом понятийном аппарате явлений правовой действительности. Это весь диапазон правовых феноменов различных уровней с той лишь особенностью, что они вычлениаются и рассматриваются не с позиций нужд юридической практики, а с позиций их функционального предназначения, тех черт, которые характеризуют их как инструменты решения экономических и иных социальных задач». [13]. Юридические средства имеют значение «узловых пунктов, к которым стягиваются нити научного анализа многих крупных

проблем теории права и юридической практики» [14].

В теории права правовые средства подразделяются на средства-инструменты и средства правореализационной практики. К первым относят разнообразные юридические установления - это и юридические нормы, и правовые институты, и юридические права и обязанности, и правовые принципы, и санкции, и льготы, и юридические факты и многое другое. Ко вторым - различные акты реализации, установленных в законодательстве положений. В свою очередь такие акты подразделяются на средства - документы (иски, заявления, распоряжения и др.) и средства - деяния (соблюдение, исполнение и применение) [15].

Как правило, в качестве основных правовых средств правового регулирования государственного экологического контроля выступают нормы позитивного права.

Вместе с тем одной из особенностей правового регулирования государственного экологического контроля является активное использование правовых средств ненормативного характера. Так, например, главный государственный инспектор Кыргызской Республики по охране окружающей среды осуществляет организацию контроля за экологической обстановкой на всей территории республики и разработку общереспубликанских мероприятий по обеспечению экологической безопасности, Кыргызской Республики, основанием для проведения проверки является приказ (распоряжение) главного государственного инспектора - предъявить физическим и юридическим лицам, в том числе иностранным, требования о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде в результате ее загрязнения и нерационального использования природных ресурсов; (пп.13, главы III, ПОЛОЖЕНИЯ о государственном контроле за охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности Кыргызской Республики), лица, препятствующие осуществлению государственного контроля за охраной окружающей среды, рациональным природопользованием и обеспечением экологической безопасности, угрожающие насилием или применяющие насильственные действия по отношению к должностным лицам уполномоченных органов, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики, (пункт 3, главы V ПОЛОЖЕНИЯ о государственном контроле за охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности Кыргызской Республики) от 25 мая 2000г.

Средства правового регулирования государственного экологического контроля можно условно разделить на собственно правовые (правовые принципы, акты применения права, ответственность

и другие), организационные, экономические, информационные и другие.

К организационным средствам правового регулирования государственного экологического контроля относятся средства, определяющие процедуру и форму проведения государственного экологического контроля, систему и структуру органов государственного экологического контроля, порядок привлечения к ответственности и другие. Требования о заблаговременном информировании, о проведении контрольных мероприятий заинтересованных государственных органов и подконтрольных субъектов можно отнести к информационным средствам правового регулирования государственного экологического контроля.

Подводя итоги, необходимо отметить следующее. Правовое регулирование государственного экологического контроля - это осуществляемое при помощи правовых средств нормативно - организационное воздействие на соответствующие общественные отношения в целях их упорядочения. Рассмотрение государственного экологического контроля через категорию правового регулирования - это особый аспект исследования, особый методологический подход, позволяющий объединить в системное единство различные правовые явления, увидеть их с активной работающей стороны, а также выявить закономерности их функционирования.

Список сносок:

1. Шундинов К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В.Малько. Саратов: СГАП, 2001. С.3.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т.1. С.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т.1.
4. Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 347.
5. Протасов В.Н. Что и как регулирует право: учебное пособие. М.: Юрист, 1995. С.22.
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. М.: Новый юрист, 1998. С. 466.
7. Алексеев С.С. Теория права.-М.: Издательство БЕК, 1995. С.219
8. Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995 - 2004 гг.
9. Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права//Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995 - 2004 гг.
10. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995. С. 58
11. Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск шестой. 2008 - 2009 гг.
12. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 47 - 49.

13. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989.
14. Протасов В.Н. Что и как регулирует право: Учебное пособие. М.: Юристъ, 1995. С. 22.
15. Шундигов К.В. Указ. соч. С. 37.
2. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: Юристъ, 1999.
3. Хван Т. А. Промышленная экология. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2003.
4. Кичигин Н.В. Правовые проблемы формирования регионального и местного законодательства о муниципальном экологическом контроле // Экологическое право. - 2004. № 1.
5. Миронов О.О. Экология и нарушение прав человека // Зеленый мир. -2003.№7-8.

Литература:

1. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник. - М.: Юристъ, 2004.

Рецензент: к.ю.н. Жакыбакунов Э.Т.
