

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ*

*Н.С. МИНЬКО, магистр права, аспирант Академии управления при Президенте
Республики Беларусь ©*

В статье раскрываются конституционно-правовые аспекты функционирования местных органов исполнительной власти в сфере использования природных ресурсов и объектов природы в Республике Беларусь.

Реализация на конституционном и законодательном уровне системы специальных полномочий указанных государственных органов в сфере природопользования играет важную роль в формировании экологически ориентированного правосознания, а также в осуществлении рационального использования природных ресурсов и объектов природы, их повсеместной защиты.

Исследуются особенности координации деятельности соответствующих государственных органов в данной сфере в Республике Беларусь, то есть рассматриваются особенности реализации общей и специальной компетенции указанных государственных органов, включая вопросы планирования, прогнозирования и контроля рассматриваемой сферы.

Совершенствование любого правового института и, в частности конституционных аспектов природопользования в Республике Беларусь, включает в себя изучение конституционных и законодательных основ функционирования местных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере. В Республике Беларусь изучением данной темы занимаются такие ученые, как С.А. Балашенко [1], Д.М. Демичев [2], Л.Т. Разумова [3] и другие.

Система органов государственного управления природопользованием объединяет разнообразные органы управления, для которых общим является то, что они осуществляют однородный вид деятельности — государственное управление в области использования природных объектов, ресурсов и окружающей среды в целом. Причем данная система органов строится в соответствии с их функциями и задачами, таким образом, образуя особую систему (государственный аппарат) органов исполнительной власти в сфере природопользования. В соответствии со статьей 6 Конституции Республики Беларусь, государственные органы в пределах своих полномочий

самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживая и уравновешивая друг друга.

Отметим, что осуществление управленческих функций в сфере природопользования (в т.ч. в регионах) производится органами исполнительной власти. При этом, по мнению Л.Т. Разумовой, повсеместно во всем мире муниципальная (местная) власть подотчетна и подконтрольна центральному аппарату публичной власти [3, с.31]. Данное утверждение в полной мере касается и сферы использования природных ресурсов. Ведь местное управление — это важнейшая стабилизирующая институция всего государственного устройства любой страны, которое выступает фундаментом гражданского общества.

Местные органы исполнительной власти занимают особое место в системе государственных органов, осуществляющих управление природопользованием в Республике Беларусь. Они имеют свою как вертикальную, так и горизонтальную структуру. Местное управление природопользованием — это форма организации и деятельности исполнительно-распорядительных органов для решения вопросов местного значения в сфере

* Статья поступила в редакцию 14 ноября 2007 года.

использования природных ресурсов и объектов природы, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории [4, с.136].

Таблица раскрывает классификацию местных органов управления природопользованием в соответствии с их компетенцией.

Компетенция	Органы местного управления в сфере природопользования
<i>Общая</i>	Местные исполнительные комитеты Республики Беларусь
<i>Специальная</i>	Межобластные специализированные инспекции без прав юридического лица, областные, Минский городской комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды с правами юридического лица, включающие городские, районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды, областные, Минская городская, межрайонные лаборатории аналитического контроля

Одним из важнейших вопросов, возникающих при исследовании системы органов местного управления природопользованием, является соотношение институтов местного управления и институтов государственной власти. Предпринимаются попытки отделить местные дела от государственных и даже противопоставить их, что является недопустимым в данной сфере [4, с.137].

В целом, полномочия исполнительно-распорядительных органов в сфере управления природопользованием можно разделить на общие полномочия, включающие, в том числе, и вопросы в сфере природопользования, и специальные полномочия в данной сфере (например, решение в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросов землеустройства и землепользования на соответствующей территории).

В соответствии со статьей 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица. При этом исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом депутатов (Совет) по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Данное положение относится в полной мере к определению и разграничению компетенции в сфере осуществления рационального использования природных ресурсов соответствующего региона. Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения об использовании природных ресурсов, проведении природоохранных мероприятий и прочее.

Очевидно, что к общим полномочиям исполнительно-распорядительных органов, применительно к сфере управления природопользованием целесообразно отнести следующие:

- разработка и внесение для утверждения в Совет схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложений по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан, в том числе реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду;

- обеспечение на соответствующей территории соблюдения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, выполнения решений Совета и вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции, включая вопросы управления использованием природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- организация получения доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, в том числе на цели рационального природопользования;

- заключение договоров с юридическими и физическими лицами, в том числе на использование природных ресурсов и объектов природы, на осуществлении в отношении данных объектов инвестиционной деятельности;

- обеспечение законности и общественной безопасности на соответствующей территории;

- оказание нижестоящим исполнительным комитетам и местным администрациям необходимой помощи в указанной сфере;

- осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

К специальным полномочиям исполнительно-распорядительных органов в сфере управления природопользованием, в частности, можно отнести решение в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросов землеустройства и землепользования, в частности, предоставление земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследование владений, их передача в собственность, а также изъятие земельных участков.

Статья 9 Водного кодекса Республики Беларусь закрепляет положение о том, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в области использования и охраны вод разрабатывают и утверждают в пределах своих полномочий программы и мероприятия в области использования и охраны вод и принимают меры по их реализации; обеспечивают потребность населения в питьевой воде; принимают решения о предоставлении водных объектов в обособленное пользование; осуществляют государственный контроль за использованием и охраной вод в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; утверждают лимиты водопользования в пределах своих полномочий; утверждают ставки арендной платы за аренду водных объектов; ограничивают, приостанавливают или запрещают в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, деятельность юридических и физических лиц независимо от форм собственности, не обеспечивающих выполнения требований водного законодательства Республики Беларусь; организуют пропаганду экологических знаний; принимают меры по проведению противопожарных мероприятий.

Помимо этого, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции:

организуют разработку и реализацию местных программ и мероприятий по рациональному использованию, охране, защите лесного фонда и воспроизводству лесов;

утверждают таксы за побочные лесные пользования и заготовку второстепенных лесных ресурсов, а также за пользование участками лесного фонда в культурно-оздоровительных, туристических, иных рекреационных и (или) спортивных целях;

принимают по согласованию со специально уполномоченным республиканским органом государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь решения о передаче в аренду участков лесного фонда;

принимают в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь, решения о переводе лесов из одной категории защитности в другую;

принимают в порядке, установленном законодательными актами, решения об изъятии и предоставлении земельных участков, относящихся к землям лесного фонда, за исключением лесных земель лесного фонда для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства;

совместно с юридическими лицами, ведущими лесное хозяйство, организуют проведение аукционов на осуществление лесопользования; принимают решения об ограничении, приостановлении

или прекращения лесопользования юридическими и физическими лицами;

информируют граждан об изъятии и предоставлении земельных участков, относящихся к землям лесного фонда для размещения объектов, деятельность которых затрагивает их интересы и т.п. (ст. 13 Лесного кодекса Республики Беларусь).

В целом областные, районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты несут ответственность за состояние окружающей среды на соответствующих территориях, за выполнение государственных экологических программ и иных природоохранных мероприятий, а также разрабатывают и утверждают местные программы охраны природы, организуют их материально-техническое и финансовое обеспечение.

В соответствии с законодательством Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении, местные исполнительные комитеты в пределах своих полномочий принимают решения об использовании природных ресурсов, проведении природоохранных мероприятий и так далее. Кроме того, местными исполнительными и распорядительными органами производится и контролируется использование бюджетных средств на природоохранные цели и цели природопользования, производится планирование и прогнозирование социально-экономического развития сферы использования природных ресурсов.

Законодательство Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении четко не выделяет компетенцию местных исполнительно-распорядительных органов в сфере природопользования. В этой связи необходимо законодательно обособить и подробно урегулировать данные полномочия, причем сделать это применительно к каждому уровню исполнительного комитета.

Очевидно, стремление государства упорядочить правовую базу программно-целевого планирования, увязать процесс принятия плановых актов с формированием бюджетов, поставить под контроль государственных органов обоснованность включения в программные документы тех или иных мероприятий через систему мер по разграничению компетенции соответствующих государственных органов [5, с.143].

Как известно, базовым в этой области является Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», который предусматривает такую форму планирования, как программы социально-экономического развития. Данные программы могут разрабатываться и приниматься высшими органами государственной власти (Совет Министров Республики Беларусь), а также органами местного самоуправления.

Процедура принятия целевых программ связана и с такими важнейшими нормативными актами, как Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах», а также Закон Республики Беларусь «О бюджете на 2008 год». Они не только определяют компетенцию государственных органов при разработке и проведении республиканских и региональных программ, но и выделяют целевые программы органов местного самоуправления как правовую основу финансирования, в том числе мероприятий в сфере природопользования, определяя уровни финансирования этих мероприятий. При этом Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» закрепляет полномочия местных исполнительных комитетов по разработке и внесению для утверждения в местный Совет депутатов проектов программ экономического и социально-развития, подлежащих утверждению.

Необходимо подчеркнуть, что природоресурсное законодательство Республики Беларусь четко не закрепляет вопросы планирования и прогнозирования мероприятий по использованию природных ресурсов. Представляется, положительную роль могло бы сыграть установление и детальное разграничение компетенции местных Советов депутатов и исполнительно-распорядительных органов по планированию и прогнозированию указанных мероприятий в сфере использования природных ресурсов и объектов природы.

Однако в целом в Республике Беларусь сложилась система как перспективного, так и краткосрочного планирования мероприятий в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Основопологающим документом этой системы является Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2006–2010 годы (утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. №302), который принят в целях выполнения единой экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, принятой в 2003 году на Пятой конференции министров охраны окружающей среды (г. Киев).

Разрабатываются и реализуются программы и комплексные проекты по решению отдельных проблем в области охраны окружающей среды. К ним следует отнести развитие сети особо охраняемых природных территорий, защиту населения от последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции, программы «Ресурсосбережение», «Чистая вода» и другие.

Все мероприятия по охране окружающей среды, как правило, финансируются за счет средств природопользователя и, как правило, из местных целевых бюджетных фондов охраны природы. Строительство общегородских очистных

сооружений и осуществление региональных природоохранных мероприятий финансируется в основном из местных бюджетов и целевых бюджетных фондов охраны природы.

Местные бюджетные фонды охраны природы образуются за счет платежей за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов, штрафов за нарушение природоохранного законодательства и средств, полученных в возмещение вреда, причиненного природной среде, добровольных взносов юридических лиц и граждан, включая иностранных, и других поступлений.

Используются эти средства на природоохранные мероприятия согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и соответствующим постановлениям Совета Министров Республики Беларусь.

Использование бюджетных средств на природоохранные цели и цели природопользования производится строго в соответствии с конкретным целевым назначением и контролируется местными исполнительными и распорядительными органами.

В свою очередь полномочия органов специальной компетенции в сфере управления природопользованием – региональных инспекций природных ресурсов и охраны окружающей среды – закреплены в Положениях, утверждаемых на областном уровне и уровне г. Минска и разработанных на основании Положения о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, и включают следующие полномочия: осуществление контроля за деятельностью субъектов хозяйствования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, за реализацией мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, а также за соблюдением действующего природоохранного законодательства, стандартов, норм и правил в области охраны окружающей среды.

В систему Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды входят межобластные специализированные инспекции без прав юридического лица, областные, Минский городской комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды с правами юридического лица, включающие городские, районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды, областные, Минская городская, межрайонные лаборатории аналитического контроля (постановление Совета Министров республики Беларусь от 29 июля 2006 г. №962 «Вопросы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь»).

Компетенция региональных инспекций и комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды закреплена в Положениях, утверждаемых

на областном уровне и уровне г. Минска и разработанных на основании Положения о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также Типовых положений об областном, Минском городском комитете природных ресурсов и охраны окружающей среды и городской, районной инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды, утвержденных постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 3 января 2006 года №1.

Дублирование отдельных полномочий республиканских и местных органов государственной власти в сфере природопользования способствует размыванию индивидуальных возможностей данных государственных органов в процессе абсолютно самостоятельного принятия решений, что требует систематизации и упорядочения их деятельности, более детального разграничения компетенции местных органов управления природопользованием. Представляется, что также важна согласованность и координация их деятельности в целях реализации общих задач. Именно поэтому местное управление природопользованием должно координироваться и контролироваться единым государственным органом [4, с.137].

В противном случае, это приводит к ослаблению контроля соответствующих органов государственной власти над их деятельностью, снижению эффективности государственного управления. Для повышения эффективности работы рассматриваемых органов необходимо установить четкий и систематический контроль не только со стороны государства, но и со стороны общества, а также посредством расширения гласности в формировании и деятельности данных государственных органов, отдельного регулирования их правового положения специальными актами Главы государства, законами или постановлениями Правительства. Четкое и детальное их законодательное регулирование (в отличие от узкого «внутриведомственного» или «внутриотраслевого») имеет то преимущество, что данные нормы будут приниматься также при участии законодательной ветви власти, при этом процедура их рассмотрения и принятия будет проходить открыто и публично с последующим опубликованием (обнародованием), что значительно упростит общественную экспертизу и общественный контроль над реализацией данных норм.

Как уже отмечалось, особое значение приобрели проблемы разграничения функций и полномочий республиканских и местных органов государственной власти в сфере природопользования при решении природоохранных задач, более детального разграничения компетенции местных органов управления природопользованием, верховенства нормативных правовых актов республиканских органов государственной власти в указанной

сфере. На уровне постановки целей и задач такие подходы правомерны и достаточно обоснованны, однако на современном этапе развития социально-экономической системы и существующей экологической политики их реализация связана со значительными трудностями, так как система последовательного принятия законодательных и подзаконных актов в полной мере еще не сложилась.

Смягчить остроту данных проблем можно несколькими способами. Во-первых, необходимо проводить дальнейшую работу по формированию конституционного и отраслевого законодательства, законодательных и подзаконных актов местного значения в рассматриваемой сфере, так как накопленный местными органами государственной власти за последние годы опыт с учетом региональных (местных) проблем по использованию природных ресурсов позволит выявить ряд проблем и вопросов, которые должны найти свое отражение в действующих нормах.

Во-вторых, представляется целесообразным заключение специальных договоров по использованию природных ресурсов между республиканскими и местными органами государственной власти в сфере природопользования, так как формирование полноценной согласованной законодательной системы занимает много времени в условиях конкретных, не требующих отлагательства обстоятельств. В рамках таких договоров даже временно можно ввести в действие нужные юридические нормы. Можно заключать двухсторонние, трехсторонние и даже многосторонние соглашения, с одной стороны – республиканский орган государственной власти, а с другой – местные органы власти конкретной административно-территориальной единицы, либо без участия республиканских органов.

Эти договоры могут стать основой и программой согласованных действий республиканских и местных органов власти в сфере природопользования и основой последующих действий, документов и соглашений, регулирующих их взаимодействие в сфере природопользования, важной составляющей правовой базы законодательства в указанной области.

В связи с этим участники договоров должны руководствоваться необходимостью принятия согласованных правовых актов в указанной сфере, согласованных стандартов и экологических нормативов, обеспечивающих экологическую безопасность каждого человека, качество жизни населения и хозяйственной деятельности, соответствующей модели устойчивого развития.

В-третьих, создание природоохранной милиции при исполнительно-распорядительных органах как альтернатива существующим инспекциям и комитетам, а также создание (возобновление деятельности) специализированных природоохранных

прокуратур – экологических (как, например, в Российской Федерации) значительно усилят контроль за осуществлением деятельности в сфере использования природных ресурсов и объектов природы как природопользователями, так и уполномоченными государственными органами.

Вышеизложенные аспекты государственного регулирования (управления) использованием природных ресурсов раскрывают настоящую необходимость приведения в согласованное взаимодействие всей системы правовых, экономических и других рычагов, обеспечивающих эффективное управление природопользованием. В этой связи необходимо непрерывно продолжать формирование целостной системы органов государственного регулирования (управления) охраной природы и природопользованием.

В современных условиях активность органов государственной власти, осуществляющих государственное регулирование (управление) природопользованием требует постоянных контактов

друг с другом, что невозможно (в силу построения их на основе принципов территориальности, разделения властей, чрезвычайной занятости и надобности в глубоких профессиональных знаниях в самых разных областях знаний) без помощи общественности, вовлечения предпринимательских кругов. Данные субъекты порой оказывают консультативную, экспертную, организационную, научную, и даже правовую квалифицированную помощь, помогают контролировать развитие кризисных ситуаций и влиять на них.

Необходимо законодательно обособить и подробно урегулировать полномочия местных органов исполнительной власти в сфере природопользования, причем сделать это применительно к каждому уровню исполнительного комитета, отдельно от законодательства о местных Советах депутатов на основе уже существующего закона, а также разграничить компетенцию местных Советов депутатов по финансированию конкретных целевых программ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балашенко, С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды / С.А. Балашенко. – Минск: Белгосуниверситет, 2000. – 341 с.
2. Демичев, Д.М. Экологическое право. Особенная часть: учебник / Д.М. Демичев. – Минск: Высшая школа, 2007. – 494 с.
3. Разумова, Л.Т. Конституционные основы деятельности органов власти / Л.Т. Разумова. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2005. – 192 с.
4. Мицько, Н.С. Система и компетенция местных органов исполнительной власти в сфере природопользования в Республике Беларусь / Основы государственного управления / Н.С. Мицько // Основы государственного управления: материалы X Республиканской научно-практической конференции молодых ученых, Минск, 15 мая 2007 г. / Академия управления при Президенте Республики Беларусь. – Минск, 2007. – С. 149–151.
5. Астапов, И.С. О целевом программировании и финансировании охраны окружающей среды / И.С. Астапов // Право и политика. – 2004. – №10. – С. 143–147.