

отклонений, поскольку объектом ее исследования выступает противоречивость социальных норм, существующих в обществе. Возможность снижения последствий социальных девиаций в нашем обществе зависит не только от качества, точности и полноты эмпирических социологических исследований в данной сфере, но и от дальнейшей разработки единой теории. Именно единая теория девиантного поведения позволит вести профилактику асоциального поведения более эффективно.

ЛИТЕРАТУРА

1. Э. Дюркгейм. Социология. – М., 1995.
2. Р. Мертон. Социальная структура общества и аномия // Социологические исследования. – 1992. – № 2.
3. Р. Мертон. Социальная структура общества и аномия // Социологические исследования. – 1992. – № 3.
4. Р. Мертон. Социальная структура общества и аномия // Социологические исследования. – 1992. – № 4.
5. Сагалаев А.Л. Молодежные правонарушения и делинквентные сообщества сквозь призму американских социологических теорий. – Казань, 1997.
6. История теоретической социологии / А.Б. Гофман, Ю.Н. Давыдов, А.А. Золотов и др. – М., 1998. – Т. 1, 2, 3.

УДК 349.6

Т.Г. Шатрова, ст. преподаватель

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ И ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ПРОСТРАНСТВА

Acurrent legislation in exploration and protection of the atmosphere is investigated.
There is a project of the Atmosphere Code.

Одним из необходимых условий совершенствования механизма правового регулирования тех или иных общественных отношений является оценка эффективности действующего законодательства. Оценить эффективность действующего законодательства возможно посредством применения специальных методов – формально-юридического и сравнительно-правового.

Для оценки эффективности законодательства Республики Беларусь об использовании и охране атмосферного пространства в качестве объектов исследования определяем Закон РБ от 15 апреля 1997 года «Об охране атмосферного воздуха» [1] и Закон РБ от 12 ноября 2001 года «Об охране озонового слоя» [2], применив формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Принятый Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 19.12.96 года и одобренный Советом Республики 30.01.97 года Закон «Об охране атмосферного воздуха» отражает интересы общества, связанные с природной необходимостью каждого человека в сохранении благоприятного для жизни состояния атмосферного воздуха. Указанный Закон устанавливает права и обязанности юридических лиц и граждан в сфере использования и охраны этого ресурса, что является важнейшим условием функционирования данных правоотношений.

Определение в Законе основных направлений государственного управления в области использования и охраны атмосферного воздуха служит гарантией обеспечения реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. В качестве основных направлений Закон называет:

- проведение единой государственной политики в области охраны атмосферного воздуха;
- разработку, принятие и обеспечение реализации научно-технических программ, планирование и финансирование мероприятий по охране атмосферного воздуха;
- определение порядка учета выбросов загрязняющих веществ;
- установление предельно допустимых и временно согласованных выбросов загрязняющих веществ;
- установление для субъектов хозяйствования ограничений на выбросы загрязняющих веществ;
- осуществление мероприятий по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, представляющего угрозу для здоровья людей.

Посредством включения в Закон специального раздела, регламентирующего экономический механизм охраны данного ресурса, были определены источники формирования денежных средств для реализации атмосфероохранных мероприятий.

Установление нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ и за потребление атмосферного воздуха как в пределах лимитов, так и за сверхнормативное использование представляется эффективным стимулом, позволяющим заинтересовать природопользователей в сохранении и улучшении качества этого объекта природы.

Подчеркивая значительный прогресс в развитии исследуемого законодательства, отметим, что отраженный в нем уровень правового регулирования общественных отношений по поводу использования и охраны целостной экологической системы – атмосферного пространства – не отвечает масштабам его использования и необходимым мерам его охраны. В частности, одной из основных задач Закон называет обеспечение рационального использования атмосферного воздуха для производственных нужд. На наш взгляд, попытка установить правовые и организационные основы хозяйственной и иной деятельности в сфере использования данного ресурса не удалась. Изучение структуры Закона свидетельствует о недостаточности правовых средств, с помощью которых можно было бы решить поставленную задачу. В анализируемом Законе отсутствует раздел, посвященный упорядочению отношений, которые возникают в связи с использованием атмосферного пространства. В нем присутствуют лишь четыре статьи, которые регламентируют:

- основные направления государственного управления в данной сфере, а именно определение порядка учета использования воздуха для производственных нужд (ст. 14);
- установление нормативов потребления воздуха для производственных нужд (ст. 24);
- ограничение, приостановление либо запрещение потребления воздуха (ст. 39);
- взимание платы за потребление воздуха (ст. 47).

В этой связи необходимо отметить, что все 4 статьи расположены в различных разделах Закона. Статья 14 включена в разделе IV. Статьи 24 и 39, изложенные в общих чертах и требующие разработки подзаконных актов, расположены в разделе «Нормирование качества атмосферного воздуха» и «Требования по охране атмосферного воздуха при эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов». Статья 47 размещена в разделе «Экономический механизм охраны атмосферного воздуха».

В разделе «Государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух» отсутствует норма, регламентирующая наравне с учетом выбросов загрязняющих веществ порядок учета объемов потребления этого ресурса и его составляющих элементов как сырья основного производственного назначения.

На наш взгляд, для установления правовых и организационных основ в области использования атмосферного пространства необходимо законодательное закрепление оснований возникновения, ограничения, запрещения и прекращения права пользования этим объектом. Из перечисленных оснований Закон не называет ни одного. Тем не менее основаниями возникновения права атмосферопользования могли бы служить следующие юридические факты:

- получение лицензии на осуществление различных видов связи;
- получение специального разрешения на осуществление полетов воздушных судов и запуск ракет;
- согласование зон ограничения, запретных зон, воздушных линий и трасс, воздушных местных линий и других участков атмосферного пространства с целью осуществления полетов;
- выдача разрешений на выброс загрязняющих веществ;
- выдача разрешений на осуществление деятельности по изменению погоды и климата;
- получение разрешений на осуществление деятельности, связанной с вредным биологическим воздействием на атмосферное пространство;
- согласование мест расположения аэродромов, аэропортов, железнодорожных и трамвайных путей, а также линий электропередач;
- согласование мест строительства высотных зданий и сооружений.

К основаниям прекращения права атмосферопользования можно было бы отнести следующие случаи:

- минование надобности в использовании;
- истечение срока пользования (выдаваемого разрешения, лицензии);
- ликвидация юридических лиц, которые осуществляли атмосферопользование;
- систематическое превышение предельно допустимых выбросов и предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ;
- иные нарушения нормативов, повлекшие загрязнение атмосферного пространства;
- систематическое невнесение платы за пользование и другие.

Причины хаотичного расположения статей в Законе и недостаточной регламентации правовых основ, позволяющих решить поставленную задачу, кроются в одностороннем рассмотрении проблем в описываемой сфере. Очевиден тот факт, что законодатель при создании нормативного правового акта отдал предпочтение нормам об охране объекта и пренебрег нормами о его использовании. Тем не менее атмосферное пространство и его составляющие элементы (атмосферный воздух, озоновый слой и другие) широко эксплуатируются не только в качестве сырья основного производственного назначения. В Республике Беларусь, равно как и в других государствах, реально существует система уже сложившихся, но не зафиксированных в природоресурсовом законодательстве общественных отношений. Данная система включает в себя отношения по использованию атмосферного пространства для:

- научных исследований;

- удовлетворения естественнофизиологических потребностей человека и живых организмов;
- транзита радиоэлектромагнитных волн;
- перемещения воздушных судов, ракет и других материальных объектов;
- получения ветровой и солнечной энергии в качестве источника;
- строительства линий электропередач и высотных зданий в качестве пространственного базиса;
- регулирования воздействий на погоду и климат;
- поглощения выбросов загрязняющих веществ в качестве резервуара.

Представляется, что столь скудная регламентация в действующем Законе порядка использования атмосферного пространства объясняется еще и нарушением принципа аналогии права. Ведь перечисленные виды атмосферопользования аналогичны видам водопользования, зафиксированным в Водном кодексе Республики Беларусь от 15.07.98 года [4].

В соответствии с указанным Кодексом, водные объекты используются для:

- удовлетворения питьевых нужд населения;
- оздоровительных, лечебных, курортных, спортивных и рекреационных потребностей;
- осуществления научных исследований;
- удовлетворения сельскохозяйственных нужд;
- рыбоохранных потребностей;
- промышленных, энергетических и транспортных нужд;
- судоходства;
- лесосплава;
- противопожарных целей;
- ведения рыбного и охотничьего хозяйств, любительского рыболовства;
- отведения сточных вод и захоронения их в недра.

Существующая система общественных отношений по использованию атмосферного пространства также аналогична правоотношениям, урегулированным Лесным кодексом Республики Беларусь от 14.07.2000 года [5] и Кодексом Республики Беларусь о земле от 4.01.1999 года [6].

Учитывая наблюдаемую аналогию общественных отношений по поводу использования водных объектов, лесов, земель и атмосферного пространства, следовало бы ставить вопрос о целесообразности конструирования норм, отражающих меры по охране, и задачи рационального использования атмосферного пространства в рамках одной отрасли законодательства.

Тем не менее в настоящее время отношения по использованию атмосферного пространства продолжают регулироваться различными законодательными и подзаконными нормативными актами. К ним относятся: Воздушный кодекс РБ от 1.01.99 года [7]; Закон РБ от 10.05.99 года «О гидрометеорологической деятельности» [8]; положения и инструкции о порядке использования воздушного пространства, использования радиочастотного ресурса [9] и др.

Кроме того, в системе законодательства об охране атмосферного пространства появился еще один законодательный акт – Закон РБ от 12.11.01 года «Об охране озонового слоя», который определил правовые, экономические и организационные основы

охраны озонового слоя с целью выполнения обязательств по Венской конвенции и Монреальскому протоколу [10].

Появление нового законодательного акта в системе природоресурсового законодательства, на наш взгляд, также подтверждает вывод о нарушении принципа аналогии права. Если проводить сравнительный анализ правовых актов в данной системе, то мы обнаружим следующие несоответствия.

Кодекс РБ о земле к единому государственному земельному фонду относит семь категорий земель:

- сельскохозяйственного назначения;
- населенных пунктов;
- промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
- природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- лесного фонда;
- водного фонда;
- запаса.

В данном Кодексе урегулированы отношения, возникающие в связи с использованием и охраной каждой из перечисленных категорий земель, и законодатель не счел необходимым осуществлять регулирование указанных отношений в отдельных нормативных правовых актах.

Водный кодекс РБ к единому государственному водному фонду относит:

- воды поверхностные;
- воды подземные.

Здесь так же, как и в первом случае, отношения по поводу использования и охраны водных объектов (поверхностных и подземных) регламентированы одним законодательным актом.

Если продолжать следовать принципу аналогичного построения природоресурсового законодательства, мы можем прийти к заключению, что тезис о необходимости урегулирования отношений по использованию и охране атмосферного воздуха и озонового слоя в рамках одного кодифицированного акта совсем не лишен оснований.

Кроме того, попытка урегулировать отношения по охране озонового слоя в самостоятельном акте также является, на наш взгляд, неудачной. Двумя законами об охране атмосферного воздуха и охране озонового слоя, действующими в настоящее время, урегулирована лишь часть отношений по поводу использования и охраны одной экологической системы – атмосферного пространства, где причинно-следственные связи, существующие между отдельными компонентами этой системы, не позволяют отделить их друг от друга. Между указанными нормативными правовыми актами нет необходимой взаимосвязи и соподчинения, которые предполагаются вследствие того, что озоновый слой (слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты) [11] и воздух атмосферный (газовая оболочка нашей планеты) [1] находятся в экологической взаимозависимости.

Кодифицированным актом, регулирующим одновременно отношения по поводу использования и охраны атмосферного воздуха, а также по поводу охраны озонового слоя мог бы стать Атмосферный кодекс. Подготовка такого акта придавала бы нормативным предписаниям по охране и использованию атмосферного пространства форму

стройной и внутренне согласованной системы, аналогичной системам земельного, водного, лесного и другого природоресурсного законодательства.

Кодекс обеспечил бы согласованность и компактность законодательства в этой сфере. Новый нормативный правовой акт освободил бы действующее законодательство от устаревших и неоправдавших себя норм.

Кроме того, с помощью кодекса можно было бы объединить и систематизировать нормы как об охране, так и об использовании и атмосферного воздуха, и озонового слоя.

Новый сводный законодательный акт также восполнил бы пробелы в правовом регулировании посредством включения недостающих норм, которые регламентировали бы основания возникновения, ограничения и прекращения права атмосферопользования и его виды. Располагать же эти недостающие нормы следовало бы внутри кодекса по схеме: рациональное использование – охрана – контроль – ответственность. Это позволило бы, в свою очередь, обеспечить системный и научно обоснованный подход к регулированию общественных отношений, возникающих в процессе использования и охраны атмосферного пространства.

Проведенный анализ действующего законодательства об охране атмосферного воздуха и озонового слоя посредством формально-юридического и сравнительно-правового методов позволил обнаружить целый ряд доказательств недостаточности правовых средств, с помощью которых можно было бы решить определенные законодателем задачи, а именно установить правовые основы использования атмосферного пространства.

Таким образом, после оценки эффективности действующего механизма правового регулирования в указанной сфере были сформулированы соответствующие предложения.

Представляется, что сделанные заключения об эффективности законодательства в сфере использования и охраны атмосферного пространства, а также намеченные направления его развития в будущем будут восприняты законодателем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 14. Ст. 260.
2. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 107,2/805.
3. Конституция Республики Беларусь от 24.11.96 г.
4. Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 33.
5. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 70.
6. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2–3.
7. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. от 27.01.99 г. №5.
8. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 37, 2/31.
9. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25.01.94 г. № 35 // Собрание постановлений правительства Республики Беларусь. 1994 г., № 2–3. Ст. 30.
10. Сборник нормативных документов по вопросам охраны окружающей среды. Мн., 1997. Вып. 16. Ч. 1. С. 48–84.