

Арзиев Н.И.

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕВОМ НАЗНАЧЕНИИ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

N.I. Arziev

TO QUESTION THE PURPOSE OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 338.36/371

В статье проанализировано целевое назначение природоохранного законодательства Кыргызской Республики на современном этапе, где государственные органы играют важную роль в организации охраны окружающей среды, что связано с надлежащим уровнем экологического сознания граждан – природопользователей, с осознанным приоритетом на данном этапе общественного развития экономических интересов над экологическими.

The article analyzes the purpose of the environmental legislation of the Kyrgyz Republic at the present stage, where state agencies play an important role in the organization of environmental protection, which is associated with the appropriate level of environmental awareness of citizens, stakeholders, with a recognised priority at this stage of social development economic interests over environmental.

Основу природоохранного законодательства Кыргызской Республики составляют:

- **Законодательные акты** - нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти. Сюда входят:

- Конституция КР;
- Международные договоры КР, общепризнанные принципы и нормы международного права;
- Законы, принятые в КР;
- кодифицированные акты КР.

- **Подзаконные акты**. Это акты, принимаемые Президентом КР, Правительством КР, органами исполнительной власти, органами МСУ.

Нормативные документы, разрабатываемые на основе подзаконных актов, к которым относятся различные **Правила, Положения, Инструкции**. Данные документы устанавливают принципы организации работ по обеспечению охраны окружающей среды.

- **Система государственных стандартов (ГОСТы системы «Охрана природы»), санитарные правила и нормы (СанПиНы), строительные нормы и правила (СНиПы), санитарные нормы (СН)**.

Конституция Кыргызской Республики играет основополагающую роль в регулировании отношений собственности на природные ресурсы, охране окружающей природной среды, признании, охране и защите экологических прав граждан КР.

В Конституции закрепляются права и свободы человека и гражданина: закрепленные посредством таких положений, как: «человек - высшая ценность»; «каждый имеет право на жизнь».

В данной причинно-следственной связи центральное место среди экологических норм Конституции КР занимает п.5. ст. 12, где указывается, что

земля и другие природные ресурсы в КР используются и охраняются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана [1]. В продолжение этого положения закрепляется право каждого человека на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением, аварией, катастрофой, стихийным бедствием или иным неблагоприятным воздействием окружающей природной среды.

Также, наряду с Конституцией КР к основным источникам экологического права относятся Международные договоры, соглашения и конвенции в области ООС (охраны окружающей среды), в которых участвует Кыргызстан, являются источниками национального экологического права. Они обладают приоритетом перед нормами, предусмотренными национальным законодательством. В каждом законе КР содержится формула: если международным договором КР установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Кыргызская Республика является участницей многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций, например: Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, (1979 г.), Венская Конвенция об охране озонового слоя, (1985 г.); Рамочная конвенция об изменении климата, (1992 г.); Конвенция о биологическом разнообразии, (1992 г.) [2].

Следует отметить, что в правовом государстве основным источником экологического права должен быть закон. Данный аспект предполагает, что в законах должны быть адекватно урегулированы экологические права и интересы человека и гражданина, механизм их обеспечения и защиты [3, с. 233].

Особое место закона в системе экологического права обусловлено тем, что все другие нормативные акты как источники права носят подзаконный характер и разрабатываются в соответствии с ним.

Основные законы КР в области ООС:

- Закон КР «Об охране окружающей среды»;
- Закон КР «Об экологической экспертизе»;
- Закон КР «О радиационной безопасности населения»;
- Закон КР «Об особо охраняемых территориях» и др.

Основные законы КР в области охраны природных ресурсов:

- Закон КР «Об охране атмосферного воздуха»;
- Закон КР «Об отходах производства и потреб-

ления»;

- Водный кодекс Кыргызской Республики от 9 дек. 2004г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.10.2013 г.);

- Лесной кодекс Кыргызской Республики от 29 июня 1999г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.03.2014 г.);

- Экологический кодекс КР.

Принятие в 2009 г. Экологического кодекса обусловлено его целью - обеспечением защищенности природных систем, жизненно важных интересов общества и прав личности от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на здоровья человека и окружающую среду.

Задачами Экологического Кодекса КР являются:

- правовое обеспечение государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального природопользования для устойчивого развития;

- регулирование отношений, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду и изъятием из нее природных ресурсов.

В современной правовой теории установлено, что кодификация законодательства является одной из форм систематизации и развития законодательства. Кодификация - переработка действующих нормативных правовых актов в определенной сфере общественных отношений, способ качественного упорядочения законодательства, обеспечение его согласованности и компактности, освобождение правового массива от устаревших норм. Так, в процессе кодификации анализируются нормативные правовые акты, регулирующие соответствующую сферу общественных отношений, в целях устранения противоречий и несогласованностей между ними, ликвидации пробелов и дублирующих норм [4, с.277].

Можно констатировать, что при проведении кодификации разрабатываются ранее отсутствовавшие в законодательстве нормы, потребность в закреплении которых продиктована повседневной практикой, а также нормы и принципы, ликвидирующие пробелы.

В результате проведения кодификации создается новый сводный законодательный акт, регулирующий широкий спектр вопросов, устанавливающий основы правового регулирования для той или иной отрасли законодательства, отменяющий действовавшие ранее источники права [5, с. 172].

Кодифицированный акт, в указанном случае, Экологический кодекс КР - единый, внутренне согласованный документ, который призван обеспечить четкое построение системы нормативных предписаний в той или иной сфере общественных отношений и возглавляющих иерархию нормативных актов в той или иной отрасли права или законодательства [4, с. 278].

Наличие и действие кодифицированного акта формирует правовые массивы, исключая коллизии норм, а также ликвидирующие пробелы права. Кроме того, в результате кодификации количество нормативных правовых актов значительно сокращается, что делает процесс правоприменения удобнее [4, с. 279].

Кодификация, являясь особым видом правотворческой деятельности, связана с систематизацией законодательства, принятием новых нормативных правовых актов, отменой ранее действующих актов и регулированием круга общественных отношений, определенного рамками кодификационного акта, что видно на примере принятия кодексов и законов, регулирующих общественные отношения, связанные с отдельным объектом природы и с природой в целом. При проведении кодификации законодательства законодатель должен ориентироваться на экологические приоритеты, выходящие за рамки одной страны. Эти приоритеты должны иметь и внешнюю унифицированную форму или стремиться к ней для совместной деятельности по решению экологической проблемы [6, с. 16].

В действующем Экологическом кодексе КР нечетко сформулированы и, соответственно, неэффективно используются нормы, регулирующие порядок привлечения к ответственности лиц, нарушающих природоохранное законодательство.

В настоящее время основной объем правоотношений в сфере охраны окружающей среды действительно регулируется административными методами и имеется тенденция к дополнению этих методов диспозитивными принципами. Следует отметить, что дополнение административных принципов регулирования диспозитивными нормами является общей тенденцией для всех отраслей системы природоресурсного законодательства [7, с. 27].

Подзаконные акты - их правовое содержание предопределяется обязательностью соответствия требованиям закона. Подзаконные акты, принятые с нарушением этого правила, не могут применяться. В соответствии со ст. 65 Конституции КР Президент КР принимает акты в виде Указов и Распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории КР [1]. Как подзаконные акты они не должны противоречить Конституции и законам. Круг отношений, регулируемых нормативными правовыми актами Президента, весьма широк.

В соответствии со ст. 90 Конституции КР Правительство КР издает Постановления и Распоряжения на основании и во исполнение Конституции, законов, нормативных Указов Президента. Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, законам и Указам Президента могут быть отменены [1].

Разновидностью источников экологического права являются нормативные правовые акты министерств и ведомств. При этом акты специально уполномоченных государственных органов в области ООС, наделенные неведомственной компетенцией, являются обязательными для других министерств и

ведомств, юридических физических лиц, общественных объединений. Уполномоченный орган и другие комитеты принимают широкий круг нормативных правовых актов, включая различные Инструкции, Положения.

Так, Службой санэпиднадзора КР – в области санитарной охраны окружающей природной среды принимаются Санитарные Правила и Нормы (СанПиНы), Гигиенические Нормативы (ГН).

Система природоохранных стандартов в КР включает государственные, отраслевые стандарты и стандарты предприятий. Государственные стандарты по охране природы разработаны и выделены в отдельную систему стандартизации. Система государственных стандартов "Охрана природы" объединяет ряд подсистем, каждая из которых представляет собой комплекс организационно-методических документов в области охраны того или иного компонента среды или природы в целом.

Основные положения систем стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов, задачи и направления стандартизации, типовая структура, объекты и классификация системы стандартов были утверждены еще в 1976 г. и содержатся в ГОСТ 17.0.0.01-76 "Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов. Основные положения" [8, с. 56].

Так, стандартизация в области охраны природы направлена на решение ряда задач:

- ограничение поступления в окружающую среду промышленных, транспортных, сельскохозяйственных и бытовых сточных вод и выбросов в целях снижения содержания загрязняющих веществ, в атмосфере, природных водах и почве до количества, не превышающих ПДК;
- рациональное использование и охрана водотоков, внутренних водоемов и морей, их водных и биологических ресурсов;
- упорядочение землеустроительных работ, охрана и рациональное использование земли, соблюдение оптимальных нормативов отвода земель для нужд строительства, промышленности и транспорта, сохранение и рациональное использование биологических ресурсов;
- обеспечение воспроизводства диких животных, поддержания в благоприятном состоянии среды их обитания;
- сохранение генофонда растительного и животного мира, в том числе редких и исчезающих видов;
- охрана природно-заповедных объектов;
- улучшение использования недр.

В составе программы природоохранной стандартизации выделено несколько уровней - международный; региональный; государственный; отраслевой, и предприятий.

А также ряд объектов: основные положения; термины, определения, классификация; показатели качества природных сред, параметры загрязняющих выбросов и сбросов; показатели интенсивности использования природных ресурсов; правила охраны

природы и рационального использования природных ресурсов; методы определения параметра состояния природных объектов и интенсивности хозяйственных воздействий; требования к средствам контроля и измерений состояния окружающей среды; требования к устройствам, аппаратам и сооружениям по защите окружающей среды от загрязнений; прочие стандарты (надзор за внедрением, эффекты от внедрения и т. д.).

Важно отметить, что в соответствии с этими положениями природоохранные стандарты объединены в комплексы.

Рациональное и комплексное использование недр представляет собой обеспечение полного извлечения полезных ископаемых. Но не только это сводится к задачам использования месторождений полезных ископаемых. В своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования оказывают друг на друга как полезное, так и отрицательное воздействие. Неправильная разработка недр, хотя и обеспечивает полное извлечение ископаемых, может вызвать, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя и другие нежелательные последствия.

В обозначение этих стандартов входит: номер системы по классификатору; шифр комплекса; шифр группы; порядковый номер стандарта; год регистрации стандарта.

Указанные источники экологического права в целом находятся во взаимной коррелирующей связи. Однако, на современном этапе развития общественных отношений в КР возникают некоторые несоответствия.

Полагаем, что необходимо обосновать положение о том, что орган охраны окружающей среды должен обладать и *функцией государственного экологического контроля*, что будет способствовать как приведению организационной структуры данных органов в соответствие действующему законодательству, так и повышению эффективности административного механизма в области обеспечения и защиты права человека на благоприятную окружающую среду.

Государственное управление в области ООС – это организующая деятельность соответствующих государственных органов, направленная на реализацию правовых норм, закрепляющих меры по предотвращению либо устранению изменения качества окружающей среды в результате хозяйственной или иной деятельности.

В данном аспекте *объектом управления* выступает хозяйственная или иная деятельность физических и юридических лиц, использующих природные ресурсы.

Субъекты управления – орган, учреждение или организация, выполняющие государственное задание

в области охраны и использования окружающей природной среды и наделения соответствующими функциями. Таким образом, государственные органы играют важную роль в организации охраны окружающей среды, что связано с надлежащим уровнем экологического сознания граждан – природопользователей, с осознанным приоритетом на данном этапе общественного развития экономических интересов над экологическими.

Проанализировав законодательство КР можно прийти к выводу, что одним из недостатков принятого Экологического кодекса КР является нечеткость в разграничении понятий «государственное регулирование в области ООС» и «государственное регулирование в области использования природных ресурсов». Данная дифференциация функций государственного регулирования и функций государственного управления требуют законодательного изменения и дополнения. Так, к примеру, «государственный экологический контроль» и «государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов», «выдача экологических разрешений» и «выдача лицензий» и «заключение контрактов на право пользования природными ресурсами».

Полагаем, что указанные функции не следует разделять на функции государственного регулирования и функции государственного управления устранив дублирование и объединить их в один перечень функций государственного управления.

Далее, необходимо разделить функции природоохраны и природопользования между различными органами исполнительной власти закрепив данную норму в Законе КР "Об охране окружающей среды".

Также следует отметить, что принятие предлагаемых дополнений в Экологический Кодекс должно создать более прочные предпосылки для дальнейшего развития и совершенствования отношений путем четкого регулирования обязанностей.

В процессе анализа экологического законодательства Кыргызской Республики выявлено, что отсутствует понятие «благоприятная окружающая среда». В данной связи предлагается дополнить норму Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» понятием в следующей редакции:

«Благоприятная окружающая среда - окружающая среда, состояние которой удовлетворяет потребностям человека и соответствует нормативным требованиям, обеспечивая сохранение экологических систем, видового разнообразия, уникальных объектов и памятников природы».

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики (Принята референдумом всенародным голосованием 27 июня 2010 г.). Изд.: Академия, 2010.
2. Действующее международное право [Текст] / в 3 т. – М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1997. – Т.3. – 687 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. [Текст]/С.С. Алексеев. Вып. 2. – Свердловск, 1992. – 312 с.
4. Шерстюк, А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды [Текст] / А.С.Шерстюк. – Л., 1984. – 95 с. Осипов, Н.Т. Развитие земельного законодательства / В кн.: Ленинский кооперативный план и колхозное право [Текст] / Н.Т. Осипов. – Л.: ЛГУ, 1970. – С. 87-88.
5. Алексеев, С.С. Проблемы теории права: [Текст] курс лекций. / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 350 с.
6. Осипов, Н.Т. Развитие земельного законодательства / В кн.: Ленинский кооперативный план и колхозное право [Текст] / Н.Т. Осипов. – Л.: ЛГУ, 1970. – С. 87-88.
7. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства [Текст] / В.С. Нерсесянц: Учебник для вузов. - М.: Норма. -2004. - С. 69.
8. Федеральный вестник экологического права “Экоинформ”. 1996. №11-12. «Президенту нужен Совет». - С. 9.

Рецензент: д.ю.н., профессор Ногойбаев Б.