

Арзиев Н.И.

**О МЕСТЕ И РОЛИ КАТЕГОРИИ «ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА»  
В ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО ПРАВА КЫРГЫЗСТАНА**

*N.I. Arziev*

**THE PLACE AND ROLE CATEGORIES «ENVIRONMENT» IN THE FUNCTIONAL  
SYSTEM OF THE MODERN LAW OF KYRGYZSTAN**

УДК:340/22.576

*В статье проведен анализ места и роли категории «окружающая среда» в функциональной системе современного права Кыргызстана. В правовом регулировании управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по решению существующих экологических и тесно связанных с ними социально-экономических проблем в регионах страны участвуют наряду с административным и экологическим правом и другие отрасли права.*

*In the article the analysis of the place and role categories "environment" in the functional system of the modern law of Kyrgyzstan. In the legal regulation of administrative activity of the state bodies and bodies of local self-government, to solve existing environmental and closely related socio-economic problems in the regions involved, along with administrative and environmental law and other branches of law.*

В правовом регулировании управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по решению существующих экологических и тесно связанных с ними социально-экономических проблем в регионах страны участвуют наряду с административным и экологическим правом и другие отрасли права.

При этом в рассматриваемой области используется специфический режим правового регулирования соответствующих отраслей. Однако главенствующая роль здесь принадлежит конституционному праву Кыргызской Республики. Причем в научной литературе по конституционному и экологическому праву, справедливо говорится не только об учредительном, но и организационном характере конституционных норм [2, с.57].

Учредительный характер конституционных положений состоит в том, что конституция, появляясь в результате коренных изменений в жизни всего общества, становится политико-правовой основой его социально-экономического, экологического, культурного, демографического и иного развития на следующем историческом этапе [3, с. 123].

Организационный же характер конституционных норм заключается в том, что Конституция не только закрепляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения всех граждан на деятельность в духе нового основного закона [4, с.31], в том числе в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Таким образом, в Конституции КР, примени-

тельно к исследуемой проблеме, существует две группы норм:

- регулирующие уже сложившиеся отношения, как в экологической сфере, так и в иных сферах жизни общества, оказывающих влияния на отношения «общество-природа»;

- нормы программного значения, содержащие цели, к которым необходимо стремиться обществу и государству. Так, в Конституции КР имеются следующие принципиальные положения:

а) об установлении в КР системы органов государственной власти и основ политики и программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития КР согласно п.2; п.3; ст. 3 Конституции КР [1].

б) о том, что система органов государственной власти КР устанавливается в соответствии с основами конституционного строя КР и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными конституционными законами (п.4. ст.3 Конституции КР) [1];

в) о том, что, исполнительную власть в КР осуществляет Правительство КР, которое обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии ( п.8, 9 ст. 88 Конституции КР [1]; ст.8 Экологического кодекса КР).

Анализируя положения Конституции КР, а также иные нормы, содержащиеся в конституционных законах, появляется возможность определить, в частности:

а) предметы исключительного ведения КР;

б) полномочия государственных органов власти по вопросам ведения КР;

в) полномочия, осуществляемые органами государственной власти КР в связи с передачей отдельных полномочий на местный уровень.

Следует отметить, что нормы Конституции КР закрепляют лишь основы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а их детализация осуществляется законодательным и подзаконным регулированием. Рассмотрим конституционные положения, касающиеся разграничения в целом компетенции КР, полномочий органов государственной власти в экологической сфере.

Из анализа конституционных положений в рассматриваемой сфере можно зафиксировать, что охрана окружающей среды и природопользование являются объектами правового регулирования

различных отраслей национального права. Однако, речь идет о конституционно-правовом регулировании охраны окружающей среды и природопользования.

Согласно п. 5 ст. 12 Конституции КР [1] земля, недра, воды, леса и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью КР, используются и охраняются в КР как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана [1]. Следовательно, указанными положениями:

1) определяются важнейшие общие черты конституционно-правового режима природных ресурсов, обязательные для каждого вида этих ресурсов и для любой формы собственности на них в КР;

2) признается особая важность окружающей среды и природных ресурсов для экономики КР и ее населения.

В данной связи, справедливо мнение Чиркина С.В., что общественное производство должно обеспечивать сбалансированное решение социально-экономических и экологических задач, как отражение взаимосвязи экономики и экологии. Это обуславливает необходимость его переориентации и придание нового качества, обеспечение экологической устойчивости и сохранение природно-ресурсовой базы [4, с.15-20].

Конституционное право Кыргызской Республики также определяет в целом:

- правовые основы отношений собственности на природные ресурсы;

- закрепляет основные права и обязанности личности в области охраны окружающей среды и природопользования;

- компетенцию государства в экологической сфере;

- обязанности государства по обеспечению охраны окружающей среды, экологической безопасности, рациональному и эффективному использованию природных ресурсов и их воспроизводству;

- порядок образования и деятельности государственных органов в рассматриваемой области и т. д.

Так, анализ п. 5 статьи 12 Конституции КР [1] позволяет сделать вывод о том, что общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы включают в себя природоресурсные и природоохранные экологические отношения. Причем, согласно этой же статьи объектами этих отношений являются «земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир и другие природные ресурсы», и соответственно, в составе предмета экологического права выделяют отношения по использованию и охране земли, вод и других природных ресурсов, а п. 1 и п.3 ст. 48 Конституции КР дополняет охранительные отношения, отношениями по обеспечению экологической безопасности.

Полагаем, что особая важность ст.12 Конституции КР подчеркивается тем, что она

расположена в разделе 1 «Основы конституционного строя».

Нормы института основ конституционного строя, по мнению Кукушкина М. И., Кокотова А. Н., при определенных условиях могли бы выполнять функцию самой Конституции [2, с. 239].

Совокупность норм раздела 1 Конституции КР образуют правовой институт основ конституционного строя. Нормы всех других глав и разделов Конституции КР также можно рассматривать в качестве конституционных основ экологической политики, но они направлены на уточнение, детализацию норм раздела 1 и согласно ст. 12 не могут им противоречить.

Вместе с тем, учитывая многообразие общественных отношений, отраженных в Конституции, следует согласиться с российскими авторами, которые считают, что нормы названного института закрепляют наиболее важные принципы устройства, как публичной власти, так и общества. Причем, следует обратить внимание на то, что это единственная статья первой главы Конституции, непосредственно направленная на регулирование основ всех видов экологических отношений. Другие статьи данной главы содержат положения о форме правления, форме государственного устройства, государственном режиме, а также о разделении властей; характеристики государства как правового и социального.

По мнению исследователя Муртазалиева А.М. «эти статьи закрепляют основы экономических, политических, духовно-культурных отношений всего общества, однако, их также можно рассматривать в качестве конституционных основ, опосредованно регулирующих экологические отношения в рассматриваемой сфере. Как справедливо отмечается в научной литературе «эти нормы и в целом Конституция Российской Федерации, закрепляя курс на формирование гражданского общества и правового государства в нашей стране, создают принципиально новую основу для совершенствования природоохранительной деятельности, особенно в части, реализуемой государственно-правовыми средствами» [5, с. 12-15].

Далее, проанализируем положение о том, что охрана окружающей среды и природопользование являются объектами правового регулирования различных отраслей права, что вытекает также из анализа эколого-правовых положений. Так, преамбуле Закона КР «Об охране окружающей среды» указано, что Природа и ее компоненты являются национальным достоянием Кыргызской Республики, одними из основных факторов ее устойчивого социально-экономического развития.

Таким образом, можно констатировать, что национальное природоохранное законодательство КР определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благо-

приятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности.

Решения республиканского и территориальных государственных органов по охране окружающей среды Кыргызской Республики по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательны для всех юридических и физических лиц и могут быть обжалованы в судебном порядке.

Охрана окружающей среды, в свою очередь, представляет собой деятельность государственных органов власти КР, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц.

В это определение включен целый ряд **системообразующих признаков**, а именно:

- охрана окружающей среды представляет собой деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан. Задачами охраны окружающей среды являются:

- 1) сохранение и восстановление природной среды;
- 2) рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;
- 3) предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидация ее последствий.

Анализ охраны окружающей среды и природопользования как объектов правового регулирования различных отраслей права следует также из структуры и особенностей анализируемых общественных экологических отношений.

Важно отметить, что общественные отношения по охране окружающей среды и природопользованию образуют одну общность – общественные экологические отношения. Их правовое регулирование отношений должно осуществляться как в рамках интегрированного подхода, который обусловлен единством объекта, взаимосвязью процессов и явлений в природе, так и дифференцированного подхода, направленного на регулирование использования и охраны отдельных объектов природы, дополняющих друг друга.

Полагаем, что данный тезис обусловлен особенностью охраны окружающей среды как важнейшей межотраслевой проблемы, требующей одновременно как единства правового регулирования экологических отношений, путем закрепления его задач и принципов, так и учета специфики пользования юридическими лицами и гражданами отдельными природными ресурсами и их охраны.

Для предмета правового регулирования в рассматриваемой области как совокупности различных по характеру, но взаимосвязанных видов общественных экологических отношений, требующих соответствующего правового регулирования характерны тенденция расширения, выраженная

посредством:

- *видов экологических отношений*, что имеет важное научное и практическое значение. Это согласуется с имеющимся в эколого-правовой литературе предложением некоторых исследователей уточнить и дополнить традиционное подразделение экологических отношений на отдельные виды. В частности, предлагается выделять в системе экологических отношений общественные отношения по охране окружающей среды от различных форм деградации, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, что является вполне обоснованным.

- *круга субъектов общественных экологических отношений*. Наряду с государственными органами и органами местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями, к ним также относятся и иные хозяйствующие субъекты, независимо от их формы собственности и организационно-правовой формы, участвующие в реализации государственной экологической политики.

Как отмечалось выше, общественные экологические отношения подразделяются на несколько групп, каждая из которых имеет свою специфику, которую необходимо учитывать в процессе их правового регулирования.

**I группа экологических отношений** - отношения собственности на природные ресурсы. Согласно п. 5 ст. 12 Конституции КР земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной собственности. Нормы ст. 12 носят не только конституционно-правовой, но и эколого-экономический характер, поскольку природа имеет значение как среда обитания человека, источник природных ресурсов и экологическая система.

Для регулирования отношений собственности на природные ресурсы общее значение имеет п.1 ст. 12 Конституции КР [1], содержащая положения о формах собственности: частной, государственной и муниципальной. Относительно этой нормы, норма, установленная в п. 5 ст. 12 Конституции КР, где оговариваются формы собственности на природные ресурсы, носит специальный характер. Положения указанных норм Конституции КР имеют принципиальное значение для приватизации земли и иных природных ресурсов. В данной связи справедливо мнение Бринчука М.М., Жаворонковой Н.Г. [6, с. 72], что, будучи необходимым этапом перехода к рыночной экономике и элементом политики государства, приватизация влияет на природоохранную деятельность и активизирует предпринимательскую деятельность, о чем свидетельствует и опыт других стран.

При рассмотрении проблемы субъектов государственной и муниципальной собственности на природные ресурсы, то они обязаны одновременно учитывать как общесоциальные, так и экологические интересы производственных предприятий при принятии управленческих решений в сфере охраны

окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, в частности, при решении вопроса о конкретных формах собственности на отдельные виды природных объектов.

**II группа общественных экологических отношений** - образуется из отношений природопользования, то есть отношения по использованию природных ресурсов как объектов природы, пользования (хозяйствования) и собственности, которые опосредуются нормами Гражданского кодекса КР. В ст. 2 Закона КР «Об охране окружающей среды» природопользование определяется как совокупность всех форм эксплуатации природно-ресурсного потенциала и мер по его сохранению.

В сфере природопользования законодательством регулируются порядок и условия использования и охраны, применительно к естественно-природным особенностям отдельных природных ресурсов – земле, водам, атмосферному воздуху, недрам, лесам, а также с учетом их роли и значения в функционировании всего природного комплекса и общественного производства. Исходя из этой классификации, различают: землепользование; недропользование; водопользование; пользование атмосферой; лесопользование; пользование растительным миром; пользование животным миром.

Соответственно правовое регулирование охватывает право пользования землей, лесом, недрами, водами, животным миром и другими природными ресурсами для удовлетворения социальных, экономических, оздоровительных, рекреационных, эстетических, научных, культурных и иных потребностей, закрепленное в природоресурсном законодательстве.

**III группу общественных экологических отношений** - образуют отношения по охране окружающей среды, по защите экологических прав граждан и юридических лиц, а также по регулированию их обязанностей. С положением Конституции КР о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, согласно ст.16, что образуют коррелирующую взаимосвязь ст. 5 и ст. 12 Основного закона КР [1]. В указанных нормах Конституции КР закреплены те экологические права и свободы, которые согласно ст. 16 должны защищаться всеми ветвями государственной власти.

Так, в ст.48 Конституции Кыргызской Республики закреплено право каждого на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду [1]. Наконец, в п. 3 ст. 48 Конституции КР, каждый обязан бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру [1]. Следует отметить, что охрана окружающей среды и природопользование находятся в тесной взаимосвязи. В научной литературе ряд авторов включают природопользование в состав охраны окружающей среды, другие – наоборот.

**IV группа экологических общественных отношений** – включает отношения по управлению в области охраны окружающей среды и природополь-

зования. Обеспечение эффективной охраны природной среды и рационального использования природных ресурсов зависит от наличия научно обоснованной системы органов управления, обладающих достаточными полномочиями. Не случайно правовое обеспечение реформирования государственного управления является важным направлением административной и правовой реформы в Кыргызстане. Можно полагать, вслед за такими российскими авторами, как Бринчук М. М., Дубовик О. Л., Жаворонкова Н. Г., Колбасов О. С., что отсутствие в настоящее время такого управления – одна из причин обострения экологической ситуации и нерационального использования природных ресурсов, поскольку научно обоснованное управление служит средством формирования эколого-правовых отношений [6, с. 126]. Конституционное регулирование упомянутых отношений касается предметов ведения Кыргызской Республики, правового регулирования в данной области и организации органов государственной власти и их полномочий в Кыргызской Республике.

Под экологическими правами человека, по мнению М. М. Бринчука, понимаются признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой. Данное обстоятельство корреспондирует тому, что общественные отношения по охране окружающей среды и природопользованию представляют единый предмет конституционно-правового, эколого-правового и иного отраслевого правового регулирования в рассматриваемой сфере, что должно получить свое отражение в правовых нормах и институтах соответствующих отраслей отечественного права.

#### Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики (Принята референдумом всенародным голосованием 27 июня 2010г.). Изд.: Академия, 2010.
2. Миняев, А. О. Экологическое право: конституционные основы [Текст] / А. Миняев. - М., 2004. С. 75.
3. Конституционное право России [Текст] / Отв. ред. А.Н.Кокотов, М. И. Кукушкин, М., 2003. С. 29–32.
4. Чиркин, В. Е. Конституционное право в Российской Федерации. [Текст] / В.Е. Чиркин - М., 2002. С. 15–20.
5. Муртазалиев, А.М. Проблемы развития экологического права в условиях становления гражданского общества и правового государства в России [Текст] / А.М. Муртазалиев // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права. Сб. материалов круглого стола, ИГи ПРАН, - М., 2005. - С. 17.
6. Бринчук, М. М., Дубовик, О. Л., Жаворонкова Н. Г., Колбасов О. С. Экологическое право: от идей к практике. [Текст] / М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик, Н.Г.Жаворонкова, О.С. Колбасов. - М., 1997 С. 14

Рецензент: д.полит.н. Шаболотов Т.Т.