

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Каждой сфере жизнедеятельности государства характерны свои специфические общественные отношения. Связано это с содержанием правовых отношений, т.е. общественных отношений, урегулированных правом. Известно, что правовое регулирование – это процесс наделяния участников общественных отношений правомочиями, обязанностями, ответственностью (дозволениями, запретами, управомочиями), реализации этих правомочий, обязанностей, ответственности, превращения этих участников в субъектов правовых отношений [1, с. 238].

Определяя содержательную сторону правоотношений, ученые в целом выделяют в нем четыре взаимодействующих элемента: субъект правоотношения, объект правоотношения, субъективное право, юридическую обязанность [2, с. 207; 1, с.240].

Проецирование данной идеи на сферу охраны окружающей среды позволяет выделить следующие структурные компоненты правоотношений в данной сфере:

- субъект охраны окружающей среды;
- объект охраны окружающей среды;
- субъективное право в сфере охраны окружающей среды;
- юридическая обязанность в сфере охраны окружающей среды.

Несмотря на то, что субъектами охраны окружающей среды могут быть различные физические и юридические лица, в процессе возникновения, развития или прекращения правоотношения всегда незримо присутствует государство, которое выполняет как бы роль контролера правильного осуществления правоотношения. «Оно подчас и свидетель правоотношения, и грозный контролер, и поручитель, и обеспечитель, а порой и конкретный участник. Все зависит от того, о каком правоотношении идет речь, каково конкретное содержание нормы, воплощаемой в поведении субъектов правоотношения» [1, с. 239]. Данное присутствие государства обусловлено тем, что общественные отношения урегулированы нормами права, а действенность норм права, их юридическая сила, безусловно, закрепляются государственной волей. Особенно важно и необходимо присутствие государства в сфере использования и охраны окружающей среды, поскольку в соответствии с п.5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики «Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства» [3].

В нормах закона закрепляется субъектный состав, объектный состав, субъективные права и юридические обязанности субъектов правоотношений. Субъектом правоотношений по современным теоретическим воззрениям может быть физическое лицо (индивид) и организационно оформленное коллективное образование. Анализ норм Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» позволяет определить в качестве субъектов охраны окружающей среды в Кыргызской Республике:

- Правительство Кыргызской Республики
- республиканский государственный орган охраны окружающей среды Кыргызской Республики - Агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР
- специально уполномоченные государственные органы по охране окружающей среды – Министерство чрезвычайных ситуаций, Государственный санитарно-

эпидемиологический надзор (Министерство здравоохранения); Государственный департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса (Министерство энергетики и промышленности), Департамент водного хозяйства, Департамент рыбного хозяйства, Департамент пастбищ, Департамент водоснабжения в сельских районах, Департамент использования химических веществ для защиты растений и фитосанитарного контроля, Департамент государственной ветеринарной службы (Министерство сельского хозяйства и мелиорации); Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики; Государственная инспекция по пищевой, ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики; Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики

- местные государственные администрации;
- органы местного самоуправления;
- общественные объединения и формирования;
- природопользователи;
- граждане;
- должностные лица [4].

В данном списке обращает внимание определение в качестве субъекта охраны окружающей среды «граждан». Дело в том, что законодатель, на наш взгляд, существенно сузил субъектный состав правоотношений в данной сфере. Известно, что в основе современных концепций о правах человека и гражданина, о правовом статусе личности, о господстве права и верховенстве закона, о гражданском обществе заложены представления о прирожденных и неотчуждаемых правах человека. В действующей Конституции Кыргызской Республики прямо выражена идея естественных, неотчуждаемых прав человека. Это закреплено в п. 1 ст. 16: Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения [3]. Использование термина «каждый» в Основном законе страны позволяет говорить о принадлежности прав и свобод, закрепленных в Конституции, не только гражданам, но и иностранцам, лицам без гражданства, беженцам и др. В связи с чем, считаем необходимым расширить субъектный состав права на охрану окружающей среды, закрепленный в Законе об охране окружающей среды, включив в него человека, вместо гражданина, что будет способствовать приведению норм текущего законодательства в соответствие с нормами Конституции, а также с нормами международного законодательства. Тем более, что в ст. в п.1 ст. 48 закреплено право каждого на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду, свидетельствующем о провозглашении принадлежности данного права каждому человеку независимо от наличия или отсутствия гражданства.

Определение большого количества государственных органов исполнительной власти в качестве субъектов охраны окружающей среды, вероятно, позволяет осуществлять эффективный контроль в сфере охраны окружающей среды. Однако нельзя сказать, что в настоящее время проблем в данной сфере не существует. Считаем, перечисленные государственные органы во многом выполняют дублирующие функции, часто подменяют друг друга, что предполагает излишнее финансирование деятельности госорганов в сфере охраны окружающей среды. В целях оптимизации структуры государственного управления в указанной сфере целесообразнее было бы создать один Республиканский государственный орган охраны окружающей среды Кыргызской Республики, обозначив его не как агентство, а как Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций, как это было ранее, и передать все функции по вопросам охраны окружающей среды данному государственному органу, уполномочив его выполнять как определяющие, так и координирующие функции в данной области.

Полагаем, включение должностных лиц в состав субъектов охраны окружающей среды обосновано их особой ролью в реализации правоотношений в сфере охраны

окружающей среды. Закон наделяет их конкретными полномочиями в сфере охраны окружающей среды, которые закреплены в ст. 44 указанного нормативного акта.

В качестве природопользователей обозначены физические и юридические лица, вступающие в правоотношения в сфере охраны окружающей среды. Полагаем, в данном случае речь идет об активном использовании природных ресурсов, что не должно отражаться на праве каждого на благоприятную окружающую среду. Земельный кодекс, Лесной кодекс, Водный кодекс Кыргызской Республики развивает, детализирует, конкретизирует правоотношения, субъектом которых выступает природопользователь.

Объектами правоотношений, как правило, выступают те блага, ради которых субъекты вступают в общественные отношения, те состояния, которые они хотят достичь. В соответствии с Законом Кыргызской Республики об охране окружающей среды объектами охраны окружающей среды от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия определены -земля и ее недра, почвенный покров, воды, леса, растительный, животный мир и их генетический фонд, атмосферный воздух, иные природные объекты, комплексы и экологические системы, а также климат и озоновый слой Земли, и в целом, Земля как планета.

Следует отметить, четкость и конкретность, проявленную отечественным законодателем в определении объектов охраны. Включение в список объектов охраны окружающей среды в целом Земли как планеты, обусловлено ролью и местом человека в сохранении среды обитания для следующих поколений человечества и важности консолидации усилий в данном направлении.

Наименование «иные природные объекты, комплексы и экологические системы» предполагает достаточно широкие границы определения объектов охраны природы. Тем не менее, по-нашему мнению, законодателю необходимо пополнить данный перечень понятиями «пастбища» и «ледники». Дело в том, что природно-климатические условия Кыргызстана обуславливают возможность эффективного развития скотоводства и животноводства. Издревле практически одним из основных промыслов наших предков было скотоводство. Кочевой образ жизни, широкие и бескрайние пастбища давали возможность кыргызам за счет скотоводства не только кормить свою семью, но и развивать торговые и иные связи. В эпоху развития науки и техники, в эпоху новых технологий древний способ проживания и развития не только не искореняется, но и требует усиления внимания, а вместе с тем и охраны. Связано это с тем, что кроме источника питания для скота, «растительный покров естественных кормовых угодий является местом произрастания многочисленных видов лекарственных, медоносных и декоративных растений. Это естественная среда обитания и кормовая база многих диких животных. Поэтому проблемы пастбищ тесно связаны с фармакологией, пчеловодством, туризмом и охотничьим хозяйством Республики, а также с организацией природных парков, заповедников и заказников» [5].

На экологическое состояние пастбищ значительное влияние оказывают перегруженность пастбищ скотом, перевыпас скота, что ведет к деградации пастбищ. «Ухудшение пастбищ представляет собой опасность не только в плане снижения запасов пастбищных кормов. Деградация пастбищ ведет к исчезновению отдельных, наиболее чувствительных к выпасу, видов растений, утрате своеобразных горных ландшафтов, обеднению биоразнообразия и генофонда. Кроме того, пастбищная эрозия на горных склонах способствует развитию водной эрозии, которая представляет собой в горах необратимый процесс [5]. Все это свидетельствует о важности охраны пастбищ и необходимости включения его в состав объектов охраны окружающей среды. Законом Кыргызской Республики «О пастбищах» от 26 января 2009 года N 30, Земельным кодексом регулируются вопросы управления пастбищами, их улучшения и использования, однако, полагаем, нет необходимости принимать отдельный закон для регулирования отношений по отдельно взятому вопросу. Достаточно включения пастбищ в перечень

объектов охраны окружающей среды в основополагающий закон в данной сфере, что будет способствовать их защищенности.

На территории Кыргызстана расположено значительное количество ледников. Они являются источниками водных ресурсов для населения не только Кыргызстана, но и всей Центральной Азии. Известно, что в последнее время наблюдается изменение климата на всей планете, в частности наблюдается глобальное потепление. Очень чувствительными к изменениям климата признаются ледники. По данным второго Национального доклада по Рамочной Конвенции ООН об изменении климата с середины 70-х годов к 2000-му ледники потеряли около 15% своего объема. До развала Советского Союза существовало значительное количество постов, исследующих снежные покровы и ледники. Теперь же в силу недостаточности финансовых средств, необходимых для эксплуатации и модернизации, значительное количество постов ликвидировано: если ранее наблюдения за снегом и льдом производились на 250 точках в 24 основных речных бассейнах региона, то теперь сеть наблюдений существенно сократилась. Полностью прекращены регулярные наблюдения на ледниках, сократилась сеть наблюдений за поверхностными водами. Количество постов в 2006 году сократилось до 23, тогда как в 1985 году их было 147. Уменьшение оледенения в бассейнах рек в последующем могут оказать негативное влияние, особенно для сельского хозяйства.

В связи с изложенным считаем, необходимым включить ледники в перечень объектов охраны окружающей среды.

Закон об охране окружающей среды определяет также особо охраняемые объекты, к которым относят естественные или искусственно созданные природные комплексы и объекты природы, имеющие особое экологическое, природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, оздоровительное значение, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений, животных и места их обитания. В целях охраны таких мест государством определяются заповедники и заказники. Редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений, животных вносятся в Красную книгу.

Несмотря на достаточно широкий перечень объектов охраны окружающей среды, считаем, что отечественный законодатель не включил в этот список объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, хотя понятие «иные природные объекты» при расширительном толковании может включать в себя данное понятие. Однако в эпоху глобализации, активизации интеграционных процессов необходимо учитывать мировые тенденции. В законодательстве России, к примеру, объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, закреплены в качестве объектов охраны окружающей среды, что рекомендуется и Кыргызстану, как полноправному участнику многих международных конвенций и договоров ООН.

Следующими компонентами содержания правоотношений в сфере охраны окружающей среды являются субъективные права и юридические обязанности в сфере охраны окружающей среды. Субъективные права в данной сфере включают в себя экологические права. В качестве таковых обозначают право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования, право на получение информации в сфере окружающей среды. Данные права закрепляются в Конституции. Их реализация предполагает соответствующую деятельность государства в данной сфере, в том числе правотворческую, правоприменительную и правоохранительную. Однако экологические права человека могут быть обеспечены не только и не столько со стороны государства, но и в силу выполнения каждым обязанности бережного отношения к природе. Обеспечение данного права человека возможно только при условии выполнения каждым обязанности в сфере охраны окружающей среды. Иначе говоря, этим правам корреспондируют обязанности каждого бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру. При этом следует вести речь, действительно, о каждом, поскольку

невыполнение обязанности в данной сфере любым человеком может привести к последствиям, оказывающим негативное влияние на все: здоровье, жизнь, имущество и др., причем как одного человека, так и больших масс. Как подчеркивают ученые, «сама охрана окружающей среды не является самоцелью. Ее главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, экологических условий для жизни, труда и отдыха населения. Жизнь и здоровье человека — основная цель охраны окружающей природной среды всего экологического права» [6, с.64-65].

Невыполнение обязанности одной из сторон, как правило, влечет юридическую ответственность, указанную в санкции правовой нормы. Однако, в силу того что конституционная норма, как правило, не содержит санкции, данный компонент правовой нормы находит закрепление в отраслевом законодательстве, в частности, в административном, уголовном, гражданском, трудовом и др.

Таким образом, содержание правоотношений в сфере охраны окружающей среды составляют традиционно выделяемые в правовой науке компоненты содержания правоотношений: субъект, объект, субъективные права, объективные обязанности. Специфичными являются субъекты охраны окружающей среды, к которым относятся:

- Правительство Кыргызской Республики;
- республиканский государственный орган охраны окружающей среды Кыргызской Республики;
- Агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства;
- специально уполномоченные государственные органы по охране окружающей среды;
- местные государственные администрации;
- органы местного самоуправления;
- общественные объединения и формирования;
- природопользователи;
- граждане;
- должностные лица.

В данный перечень необходимо включить «человека» в качестве субъекта охраны окружающей среды, что будет соответствовать международным стандартам. Кроме того, с целью оптимизации структуры государственного управления в сфере охраны окружающей среды необходимо создать один Республиканский государственный орган охраны окружающей среды Кыргызской Республики, обозначив его не как агентство, а как Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций.

Объектами охраны окружающей среды в Кыргызской Республике от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» являются земля и ее недра, почвенный покров, воды, леса, растительный, животный мир и их генетический фонд, атмосферный воздух, иные природные объекты, комплексы и экологические системы, а также климат и озоновый слой Земли и в целом Земля как планета.

Полагаем, в перечень объектов охраны окружающей среды необходимо включить «пастбища» и «ледники», которые играют существенную роль в обеспечении жизнедеятельности государства и в условиях актуализации глобальных экологических проблем нуждаются в особой охране.

Субъективные права в сфере охраны окружающей среды предполагают не только гарантии, предоставляемые государством, но и обязанности каждого бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру.

Обязанности, в сфере охраны окружающей среды, обеспечиваются путем установления ответственности в данной сфере, при этом необходимо привлекать к юридической ответственности не только физические и юридические лица, но и органы государственной власти и местного самоуправления в лице должностных лиц, ввиду

закрепления в 2 ст. 48 Конституции Кыргызской Республики права каждого на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования, а также закрепления в п.4 ст. 47 Конституции ответственности за сокрытие ими фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Последнее относится и к области охраны окружающей среды, поскольку экологическое состояние того или иного региона оказывает непосредственное влияние на здоровье, и в целом, организм человека.

Список использованных источников:

Теория государства и права /Венгеров А.Б. –изд, стер. –М.: Омега –Л.- 2008.

Малько А В. Теория государства и права; учебник. –М.: Юрист.- 2005.

Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом КР 27 июня 2010 г. -Б.: Академия.- 2010.

Закон об охране окружающей среды от 16 июня 1999 года N 53 (В редакции Законов КР от 4 февраля 2002 года №22, 11 июня 2003 года №101, 11 августа 2004 года №113, 6 августа 2005 года №124).

<http://www.welcome.kg/ru/kyrgyzstan/region/development/206.html>

Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник. –М.: - 2004.