

*Дуйсенов Э.Э. - профессор,  
профессор - консультант КГЮА, д.ю.н.  
УДК 349.6*

## **К ВОПРОСУ О РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

***Аннотация:** В данной научной статье автором рассматривается вопрос о роли государства в обеспечении права на благоприятную окружающую среду.*

***Аннотация:** Бул илимий макалада автор жайлуу айлана-чөйрөгө болгон укукту камсыз кылуудагы мамлекеттин оорду туурасындагы суроону карап чыккан.*

***Annotation:** In this scientific article the author discusses the role of the state in ensuring the right to a healthy environment.*

***Ключевые слова:** Государственное участие, благоприятная окружающая среда, прородополь-зование, природоохранная политика.*

***Негизги сөздөр:** Мамлекеттин катышуусу, жайлуу айлана чөйрө, жаратылышты пайдалануу, жаратылышты коргоо саясаты.*

***Keywords:** Public participation, good environment, prorodopolzovanie, environmental policy.*

Государство, не соблюдающее на своей территории общепризнанные положения в области охраны прав и свобод человека и гражданина, обречено на международную изоляцию и соответствующие санкции в свой адрес.

Несомненно, в каждом государстве в соответствии с его историческим развитием, географическим положением и иными факторами существуют различные «иерархические системы» в сфере государственной поддержки тех или иных прав и свобод. Однако, в большинстве стран основополагающим правом человека является его право на жизнь. Без сомнения, Кыргызская Республика не является исключением из этого списка.

В соответствии со ст. 21 Конституции КР [1,с.77] каждый человек имеет неотъемлемое право на жизнь. Данная норма Конституции КР, по сути, воспроизводит аналогичные положения Всеобщей Декларации прав человека[2]. Право на благоприятную окружающую среду фактически является производным от права на жизнь, поскольку замедление решения как планетарных, так и региональных экологических проблем может привести к вымиранию значительной части населения планеты.

Реализация права граждан на благоприятную окружающую среду обеспечивается:

- созданием благоприятных условий их жизнедеятельности;

- предоставлением возможности участия в обсуждении подготавливаемых решений, выполнение которых может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду;
- осуществлением государственных мер по предотвращению экологически опасной деятельности, предупреждению и ликвидации последствий аварий, природных стихийных бедствий, по оздоровлению и восстановлению окружающей среды;
- предоставлением достоверной информации о состоянии окружающей среды;
- гарантиями возмещения ущерба, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате несоблюдения экологических требований национального законодательства;
- возможностью требовать в судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически опасных объектов;
- развитием системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения;
- улучшением качества продуктов питания;
- содействием в создании экологических общественных объединений, общественных экологических фондов, иных общественных экологических формирований;
- созданием условий для повышения юридической культуры;
- всеобщим и непрерывным экологическим воспитанием и образованием.

Во всех без исключения вышеперечисленных мероприятиях не последнюю роль играет государство.

Конституционно гарантированное право граждан КР на благоприятную окружающую среду в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики находится под защитой государства. Вместе с тем, признавая за государством ведущую роль в обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду, следует заметить, что государство не является единственным субъектом, обеспечивающим право граждан на благоприятную окружающую среду. Граждане КР вправе самостоятельно защищать свое право «всеми способами, не запрещенными законом»[1]. Также различного рода организации вправе брать на себя роль по обеспечению права граждан на благоприятную окружающую среду[3].

Таким образом, выступая в качестве субъекта правоотношения в области обеспечения права на благоприятную окружающую среду, государство органично «встраивается» в сложную систему в качестве одного из элементов и приобретает множество интегративных связей с остальными элементами системы. Но в большинстве правоотношений государство может выступать и как равноправный участник и как особый участник правоотношения, наделенный властными полномочиями по отношению к остальным участникам данного правоотношения.

Властные функции государства, как правило, представляют целостный процесс государственного регулирования той или иной отрасли права.

Процесс обеспечения права относится к несколько иной функциональной деятельности той или иной властной структуры (в данном же случае это государство). Речь идет о создании определенных условий (а не рамок как в процессе регулирования) для максимально эффективной реализации обеспечиваемого права уполномоченным субъектом.

Государство, обеспечивая право на благоприятную окружающую среду, обязано исходить из следующих основных принципов:

- принципа законности (в трактовке не только точного и неукоснительного соблюдения в своей деятельности норм законодательства, но и правильного применения норма права в случае их коллизии);
- принципа приоритета охраны окружающей среды (например, при конфликте с интересами хозяйственной целесообразности);
- принципа плановости (любое мероприятие, обеспечивающее право граждан на благоприятную окружающую среду, должно иметь несколько строго спланированных стадий, как то: мониторинг окружающей среды, контроль за ее состоянием, оценка качественных и количественных изменений природных показателей и т.д.);

В силу специфических характеристик как субъекта права, процедура участия государства в обеспечении права граждан Кыргызской Республики на благоприятную окружающую среду, представляет собой относительно самостоятельную и достаточно сложную систему при наличии четко обозначенных связей между этими элементами.

К объединяющим связям следует отнести: формы, методы и функции государственного участия в обеспечении права граждан КР на благоприятную окружающую среду.

Так, форма государственного участия представляет собой внешнее проявление деятельности государства применительно к процедуре обеспечения права граждан КР на благоприятную окружающую среду. При этом принято различать неправовые и правовые формы государственного участия.

К первым следует отнести так называемое оперативно-хозяйственное распорядительство, когда процедура обеспечения граждан права на благоприятную окружающую среду основана на государственном решении, которое не имеет правовой природы и лежит за пределами правового регулирования. Причем, форма государственного участия в обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду в большинстве случаев бывает именно неправовой, поскольку правовая форма государственного участия применяется в случаях, когда возникают противоречия, устранимые только правовым путем.

Что же касается правовых форм государственного участия в обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду, то условно существует три ее разновидности:

- правотворчество
- правоприменение
- правоохрана

Но, поскольку на практике большинство управленческих правовых действий одновременно содержит как две, так и все три разновидности правовой формы государственного участия в обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду, то подобная градация имеет исключительно теоретическую ценность. Например, в соответствии с Законом КР «Об охране атмосферного воздуха»[4], органы государственной власти субъектов Кыргызской Республики в области охраны атмосферного воздуха имеют право принимать нормативно-правовые акты в данной области, а также в пределах своей компетенции применять данные акты на практике.

Таким образом, обеспечивая право граждан КР на благоприятную окружающую среду, государство одновременно вправе принять необходимый правовой акт, применить его к существующей ситуации и обеспечить надлежащую охрану вновь созданному правоотношению.

Правовая форма государственного участия в обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду может осуществляться посредством определенных методов. К ним относятся:

- метод обязательных предписаний, предполагающий точное и неуклонное выполнение управленческого решения. Так, например, в соответствии со ст. 5 Закона КР «Об охране атмосферного воздуха» - «для оценки состояния атмосферного воздуха в интересах охраны здоровья людей и окружающей среды устанавливаются нормативы качества атмосферного воздуха»[4].

- метод рекомендаций, выраженный в вынесении управленческого решения рекомендательного характера, не имеющего обязательной силы до момента согласия с данным решением лица, к которому обращены рекомендации. К таким актам следует отнести, например, Постановление Правительства КР «О материальной ответственности за ущерб, причиненный порчей земель», Постановление Правительства КР «Об утверждении Инструктивно-методических указаний по определению платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике»[5; 6].

- метод санкционирования или метод частичного делегирования прав, в результате которого государство придает общеобязательную силу решению негосударственного органа в сфере обеспечения права граждан КР на благоприятную окружающую среду.

- метод разрешения и метод полного делегирования прав, означающий, что государство в полном объеме предоставляет иному субъекту право обеспечивать от имени государства право граждан КР на благоприятную окружающую среду. Так, например, ст. 45 Закона КР «Об охране окружающей среды», определяя права общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, среди прочих называет и право «участвовать в проверках соблюдения требований природоохранного законодательства»[7].

Формы и методы участия государства в обеспечении права на благоприятную окружающую среду, реализуются через функции государственных органов. При этом к основным функциям относятся:

- Функция учета природных объектов и последующего ведения государственных кадастров;
- Функция планирования государственных мероприятий в сфере обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду;
- Функция распределения и перераспределения природных объектов применительно к праву граждан на благоприятную окружающую среду;
- Функция воспроизводства природных объектов;
- Функция пространственно-территориального устройства природных объектов;
- Функция контроля за использованием и охраной природных объектов (экологического контроля);
- Функция разрешения споров о праве природопользования.

Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды осуществляются государством на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды[7].

Экологические программы являются инструментом компромиссных решений по переводу хозяйственной деятельности на экологически безопасные методы, направленные на повышение качества окружающей среды и обеспечивающее естественное развитие природных объектов и экосистем с учетом реальных возможностей и экологических последствий.

Именно в этих программах должны находить отражение основные направления государственной политики в области управления тем или иным природным объектом и целостная система решения всех основных проблем, связанных с охраной и защитой данного объекта, его рациональным использованием и воспроизводством, организацией устойчивого и эффективного управления на основе многоцелевого природопользования. Именно в этих программах в качестве основного приоритета развития того или иного природного объекта должно быть указано конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду.

Говоря о совокупности государственных органов, участвующих в обеспечении права на благоприятную окружающую среду, следует заметить, что их многочисленность и сложность систематизации не позволяет на сегодняшний день говорить о данных органах, как о некоей системе, однако выполнение каждым из этих органов своих функциональных обязанностей в области обеспечения права на благоприятную окружающую среду, вне зависимости вида и компетенции каждого из них, должно максимально обозначать государственную политику Кыргызской Республики по защите и обеспечению экологических прав на территории Кыргызстана.

К сожалению, на настоящий момент в Кыргызской Республике отсутствует четкая система данных органов. С 1990 года специально уполномоченным органом республики в сфере охраны окружающей среды являлся Государственный комитет Республики Кыргызстан по охране природы, которым была проделана значительная работа по созданию основ природоохранной политики государства. В настоящее время в системе исполнительной власти функционируют два экологических органа:

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР (ГАООСЛХ) и Государственная инспекция по технической и экологической безопасности при Правительстве КР (Госэкотехинспекция).

Таким образом, в сложившемся положении в экологической отрасли в Кыргызстане, где отмечаются совмещение хозяйственных и контрольных функций, раздробленность функции государственного экологического контроля, обеспечение эффективной реализации государством экологических прав граждан является проблематичным в силу возникающего конфликта интересов и «конкурентности» государственных органов.

Таким образом, государственное обеспечение реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду представляет собой предоставленную законом гражданину КР юридическую возможность: во-первых, пользоваться природой как естественной средой обитания, пригодной для жизни;

во-вторых, требовать от государства выполнения им своих обязанностей по охране окружающей среды, по недопущению такого состояния, которое отрицательно влияет на здоровье населения;

в-третьих, прибегать в необходимых случаях, к государственной защите своего нарушенного субъективного права.

Первую из перечисленных юридических возможностей, государство обеспечивает через систему исполнительных органов власти, без непосредственного участия граждан КР, последние две - требуют для своей реализации большей активности со стороны граждан КР.

### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Конституция Кыргызской Республики [Текст] - Бишкек: Издательство «Академия», 2010.
2. Всеобщая Декларация прав человека. Принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [Текст] //Российская газета, 10 декабря 1998г.
3. Перечень экологических неправительственных организаций в Кыргызстане [Интернет-ресурс]: Режим доступа: [http: copy.yandex.net](http://copy.yandex.net).
4. Об охране атмосферного воздуха: Закон Кыргызской Республики от 12.06.1999 г. № 51 (в ред. Закона КР от 09.08.2005 г. № 145) [Текст] //«Эркин-Тоо». - 1999. - 25 июня. - № 51.
5. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 07.09.2004 г. № 668 «О материальной ответственности за ущерб, причиненный порчей земель» (в ред. Постановления Правительства КР от 27.09.2006 г. № 696) [Электронный ресурс]: Законодательство Кыргызской Республики, Информационный центр «ТОКТОМ-НАКР». - Бишкек: Издательство «Академия», 2011. - 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).
6. Постановление Правительства КР от 10.11.2004 г. № 823 «Об утверждении Инструктивно-методических указаний по определению платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике» (в ред. Постановления Пра-

вительства КР от 27.09.2006 г. № 696) [Электронный ресурс]:  
Законодательство Кыргызской Республики, Информационный центр  
«ТОКТОМ-НАКР». - Бишкек: Издательство «Академия», 2011. - 1 электрон.  
опт. диск (DVD-ROM).

7. Об охране окружающей среды: Закон КР от 16.06.1999 г. № 53 (в ред.  
Закона КР от 27 апреля 2009 года № 131) [Текст] //«Эркин-Тоо».  
- 1999. - 7 июля. - № 54-55.