

*Керезбеков К.К. - профессор
кафедры предпринимательского
и трудового права КГЮА, д.ю.н.
Мусабаева Н.А.- ст. преподаватель
КГЮА
УДК 349.6(575.2)*

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Аннотация:** В статье анализируются основные проблемы государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности Кыргызской Республики и предлагаются пути совершенствования государственного управления в данной сфере.*

***Аннотация:** Макалада Кыргыз Республикасынын экологиялык коопсуздугун камсыз кылуу чөйрөсүндөгү мамлекеттик саясаттын негизги көйгөйлөр анализденген, жана бул тармактагы мамлекеттик башкарууну жакшыртуунун жолдору сунушталган.*

***Annotation:** The article analyzes the major public policy issues in the field of environmental safety of the Kyrgyz Republic, and suggests ways to improve governance in this area.*

***Ключевые слова:** Экологическая безопасность, экологическое страхование, Национальный Совет, местное самоуправление, государственное управление.*

***Негизги сөздөр:** Экологиялык коопсуздук, экологиялык камсыздандыруу, Улуттук Кеңеш, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу, мамлекеттик башкаруу.*

***Keywords:** Ecological safety, environmental insurance, the National Council, local government, public administration.*

В настоящее время в нашей стране имеется определенная правовая база в области обеспечения экологической безопасности, создана система органов, определены их полномочия, задачи и функции в данной сфере. Однако наличие специального законодательства пока не стимулирует переход на экологически эффективные технологии и проведение природоохранных мероприятий. Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения экологической безопасности не всегда эффективно и требует дальнейшего совершенствования.

Не в полной мере обеспечены согласованные действия органов исполнительной власти при проведении государственного экологического контроля и надзора, экологической экспертизы, экологического нормирования. Сейчас здесь действует сразу несколько структур. Отдельные

надзорные полномочия в сфере экологии есть и у других ведомств. Можно было бы упорядочить их функции, при этом четко разграничить полномочия экологической экспертизы и экологического контроля, а также завершить процесс разграничения полномочий между органами местного самоуправления и центральными органами власти в сфере экологии - тот процесс, который уже начался.

Не урегулирован в правовом отношении вопрос определения должностных лиц, являющихся государственными инспекторами по охране природы разного ранга и осуществляющих полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом об административной ответственности.

В Кыргызской Республике до настоящего времени отсутствует законодательный акт, определяющий правовые, экономические и организационные основы развития экологического страхования, формирования рынка экологических услуг, роль и место экологического страхования в правовом поле законодательства Кыргызской Республики.

Нуждается в совершенствовании нормативно-правового регулирования целый ряд ключевых проблем экологической политики:

- регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду, изменение системы природоохранного нормирования в соответствии с экологическими показателями наилучших существующих технологий во избежание формальных расчетов;

- введение действенных экономических механизмов стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды;

- получение разрешений на допустимые сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, лицензирование обращения с отходами производства и потребления, деятельности системы государственного мониторинга в сфере окружающей среды.

Не определены статус и режим регулирования пограничных и трансграничных водных объектов и особо охраняемых природных территорий.

Медленно идут реформы технического регулирования, что тормозит разработку обязательных экологических требований.

Отсутствуют правовые механизмы возмещения экологического вреда. При неурегулированности целого ряда экологических вопросов, при наличии пробелов в законодательстве трудно говорить о достаточности правового поля для осуществления мероприятий по обеспечению экологической безопасности страны.

Тем не менее созданную правовую базу в сфере экологической безопасности уже можно рассматривать как определенную гарантию защищенности личности и общества от экологических угроз. Однако многовековая практика человечества убеждает в том, что даже наличие хороших законов еще не является гарантией безусловного соблюдения их государством в целом, государственными и частными организациями, общественными объединениями и гражданами. Все упирается в правовое

сознание людей, тех, кто должен в своей деятельности руководствоваться «буквой и духом» закона, однако не всегда поступает надлежащим образом.

Нормативно-правовые акты, регулирующие сферу обеспечения экологической безопасности, в целом могут правильно очерчивать границы правового поля обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, но их действенность будет незначительна, если они не подкреплены реальными механизмами их реализации, практической деятельностью институтов государства и гражданского общества в данной сфере.

Основные направления государственной политики в сфере экологической безопасности вытекают из системности этой деятельности, ее социально-экономической, политической, правовой, духовно-нравственной, организационной составляющих, на уровне которых происходит функционирование данной системы.

Ключевым направлением должна стать разработка стратегии экологической безопасности и совершенствование правовых основ государственного управления системой обеспечения экологической безопасности. Стратегия экологической безопасности должна выстраиваться на основе отлаженной концепции экологической безопасности, которая пока еще находится в стадии реализации. основополагающие цели разработки и реализации концепции экологической безопасности вытекают из закрепленных в Конституции КР прав каждого человека на жизнь, благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением. Центральное место в решении этого вопроса следует отдать разработке механизмов финансового, информационного, научного, организационного, идеологического обеспечения экологической безопасности.

Необходимы также государственные программы повышения экологической безопасности, предусматривающие комплексные меры по снижению негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду и ее компоненты.

Долгосрочное стратегическое планирование должно четко формулировать современные национальные приоритеты экологической безопасности, что позволит устранить имеющиеся разногласия в нормативно-правовой базе. Путаница в ответственности и полномочиях, отсутствие единого координирующего и осуществляющего государственную политику в сфере охраны окружающей среды государственного органа - следствие того, что в стране отсутствуют система управления в области охраны окружающей среды и единый подход к обеспечению экологической безопасности, важнейшей для здоровья и жизни жителей КР, фундаментальной основы экономического развития страны в современных условиях.

Управление системой экологической безопасности, как, впрочем, и любое управление человеческой деятельностью, имеет два уровня. На первом уровне осуществляется непосредственное управление существующей

системой экологической безопасности в определенном смысле как технологическим процессом. На втором уровне соответствующим органом ведется постоянная работа над постоянным совершенствованием как самой системы, так и ее управления. Причем этот орган должен находиться вне управления функционирующей системы экологической безопасности. И это понятно, поскольку разработка методов совершенствования системы экологической безопасности, стратегии ее развития, а также выявление новых факторов экологической опасности не может находиться внутри действующей системы управления.

С учетом данного замечания представляется, что верхним уровнем управления системой экологической безопасности должен стать Национальный Совет по экологической безопасности, который призван был бы решать следующие основные задачи:

- 1) прогнозирование факторов экологической опасности, возникающих в ходе эволюции окружающей среды и человеческого общества;
- 2) выработка механизмов, технологий, методов предупреждения проявления факторов экологической опасности;
- 3) выработка механизмов, технологий и методов ликвидации последствий проявления факторов экологической опасности;
- 4) оценка эффективности работы действующей системы экобезопасности и выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

В состав Совета должны войти самые авторитетные специалисты в области экологии, охраны окружающей среды и природоохранного права, а также обществоведы, психологи, педагоги, геологи, географы, социологи, специализирующиеся на изучении общих проблем в системе «человек - окружающая среда». Несомненно, что в составе Совета должны быть представители всех ветвей власти, средств массовой информации и общественных движений, партий и объединений. Именно в компетенцию Национального совета должна входить разработка стратегии обеспечения экологической безопасности.

Кроме того, необходимо сохранить механизм придания правового статуса решениям Национального совета по экологической безопасности на основе указов Президента КР. Такая процедура позволит исключить проволочки при принятии решений и тем самым ускорит процесс совершенствования национальной системы экологической безопасности.

С учетом структуры окружающей среды в составе Совета должны быть созданы постоянно действующие комиссии по биосфере, атмосфере, гидросфере, литосфере, эргосфере, техносфере, информационной сфере, социосфере. В рамках этих комиссий могут также создаваться комитеты по отдельным наиболее актуальным проблемам в рамках компетенции комиссии. К примеру, в комиссии по биосфере могут быть созданы комитеты по животному миру, по биоресурсам, биосферным заповедникам и т.д. В комиссии по гидро сфере могут быть созданы комитеты по поверхностным водоемам, ледникам, питьевой воде, отдельным водоемам.

На втором уровне национальной системы экологической безопасности находятся, с одной стороны, все службы контроля за соблюдением субъектами хозяйственной и иной деятельности норм и правил экологической безопасности. С другой стороны, силы и средства практического обеспечения экологически безопасного функционирования субъектов хозяйственной и иной деятельности.

На наш взгляд, в системе управления необходимо смещение акцентов на повышение роли региональных властей и дальнейшее увеличение полномочий местного самоуправления. В современных политико-социальных и территориально-экономических условиях целесообразно делегирование полномочий по обеспечению экологической безопасности на региональный уровень при сохранении за центром решения вопросов национального значения. Не секрет, что сегодня у органов местного самоуправления практически нет контрольных полномочий в указанной сфере и одновременно организация контроля на уровне местного самоуправления за соблюдением нормативно-правовых отношений в экологической сфере недостаточно разработана в праве. Так, важнейшее составляющее института экологического надзора - муниципальный контроль, был выведен из законодательства о местном самоуправлении КР [1] посредством исключения возможности обладания муниципальным имуществом.

В то же время исследователи уверены, что многие муниципальные образования уже создали надлежащую материально-техническую базу и накопили достаточный кадровый потенциал для эффективного осуществления экологического контроля [2, с.45]. Полагаем, что виной всему - неразработанность правовых основ местного самоуправления, отсутствие теоретических научно обоснованных подходов к определению места и роли местного самоуправления в обеспечении экологической безопасности, которые и порождают существующие проблемы во взаимоотношениях государства и местного самоуправления и разграничении их полномочий в сфере экологической безопасности. Таким образом, вопрос о разграничении полномочий и прерогатив местных органов и структур государственной власти остается, на наш взгляд, актуальным. В данной сфере складывается ситуация, когда государство стремится подчинить себе местные органы самоуправления, а те в свою очередь пытаются дистанцироваться от государства и получить как можно большую самостоятельность. Думаем, что объем и содержание деятельности по обеспечению экологической безопасности должны существенно различаться. Так, на государственном уровне экологическую безопасность необходимо рассматривать как составную часть национальной безопасности, соответственно ее обеспечение необходимо относить исключительно к ведению Кыргызской Республики. На уровне регионов республики вопросы обеспечения экологической безопасности целесообразно рассматривать применительно к отдельным видам деятельности; на местном уровне - по отношению к территории муниципального образования и определенным экологически опасным объектам.

В зависимости от объекта обеспечения экологической безопасности правомерно вести речь о следующих видах полномочий органов местного самоуправления:

- 1) по обеспечению экологической безопасности муниципального образования в целом;
- 2) по обеспечению экологической безопасности отдельных видов природных объектов, расположенных на территории муниципального образования;
- 3) по обеспечению экологической безопасности при осуществлении деятельности на территории ограниченного природопользования местного значения;
- 4) по обеспечению экологической безопасности при осуществлении различных видов деятельности на территории муниципального образования.

В каждом конкретном административно-территориальном образовании органы местного самоуправления должны, на наш взгляд, иметь собственный набор экологических полномочий, поскольку муниципальные образования, значительно отличаясь друг от друга по ряду критериев (размеры территории, численность населения, развитость производственной и социальной инфраструктуры и т.д.), объективно обладают разными возможностями решения экологических задач. Четко обозначенные в законе полномочия органов местного самоуправления позволят установить пределы их деятельности, рамки ответственности, отчетности и подконтрольности.

Для обеспечения необходимой целостности правового регулирования вопросов экологической безопасности представляется также целесообразным включение в действующий Закон КР «Об охране окружающей среды» [3] специального раздела, посвященного обеспечению экологической безопасности, закрепляющего следующие полномочия органов местного самоуправления:

- исполнение действующего законодательства в сфере экологической безопасности на местном уровне;
- установление требований по обеспечению экологической безопасности, дополняющих требования, закрепленные законодательством;
- формирование органов управления и учреждений, осуществляющих мероприятия по обеспечению экологической безопасности (муниципальная экологическая служба); первичный учет объектов (природных и антропогенных), являющихся потенциальными источниками экологической опасности;
- организацию общественных обсуждений и опросов среди населения, а также осуществление иных форм участия граждан в принятии решений по вопросам экологической безопасности на соответствующих территориях;
- разработку и реализацию местных целевых программ; определение источников финансирования муниципальных программ.

Указанная задача может быть решена при выполнении трех основных условий: полного и непротиворечивого правового обеспечения служб экологического контроля; комплексности оценки воздействия объекта на окружающую среду как по видам воздействия, так и по оценке жизненного

цикла воздействий; достаточного материального, технического и профессионального уровня обеспечения всей системы экологической безопасности. Только при соблюдении указанных условий, на наш взгляд, в Кыргызской Республике может быть создана эффективная национальная система экологической безопасности, обеспечивающая гражданам их конституционное право на благоприятную окружающую среду.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №228 [Текст] //Эркин-Тоо. -2011. - № 105 (9 декабря).
2. Козубеков, Э.Т. Местное самоуправление в Кыргызской Республике [Текст] /Э.Т.Козубеков. -Бишкек: Бишкектранзит, 2008. - 150 с.
3. Закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года №53 (В ред. Законов Кыргызской Республики от 11 марта 2013 года №36, 13 марта 2014 года №42). Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша КР 13мая 1999 года [Текст] //Эркин-Тоо. - 1999. - №54-55. -7 июля; Ведомости Жогорку Кенеша КР. - 1999. -№11,ст.452.