

*Керезбеков К.К. – профессо
кафедры предпринимательского
и трудового права КГЮА, д.ю.н.
УДК 340.11:349.6](575.2)*

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

***Аннотация:** В статье последовательно доказывается обоснованность идеи кодификации экологического законодательства Кыргызской Республики и создания единого Экологического кодекса.*

***Аннотация:** Макалада Кыргыз Республика-сынын экологиялык мыйзамдарын кодификация-лоонун жана бирдиктуу Экологиялык кодексти тузуу идеясынын негиздуулугу ирээти менен далилденген.*

***Annotation:** The article consistently proved the validity of the idea of codification of environmental legislation of the Kyrgyz Republic and the creation of a single Environmental Code.*

***Ключевые слова:** Экологическое законодательство, охрана окружающей среды, кодификация, экологический аудит.*

***Негизги свдвр:** Экологиялык мыйзамдар, айлана-чөйрөнү коргоо, кодификация, экология-лык аудит.*

***Keywords:** Environmental law, environmental protection, codification, environmental audit.*

Проблема проведения отраслевой кодификации законодательства является, на наш взгляд, актуальной для законодательства об охране окружающей среды (далее также - экологического законодательства) и может быть решена в форме разработки и принятия Экологического кодекса КР. 15 января 2009 г. после долгих обсуждений Жогорку Кенешем КР был принят Экологический кодекс КР. Однако Президент своим Указом наложил вето на данный нормативный правовой акт, указав при этом, что отдельные статьи проекта требуют серьезной доработки. В своем Постановлении Жогорку Кенеш КР согласился с возражениями Президента КР о необходимости доработки проекта Кодекса принял. - об Экологическом кодексе КР вскоре забыли совсем. В плане законопроектных работ на 2014 год Экологический кодекс также не значится. Такова судьба многих законопроектов, которые иницируются, затем оказываются невостребованными. Ни инициаторы, ни разработчики Проекта не ожидали такого исхода дела.

Было очевидно, что все заинтересованные стороны - государственно-властные структуры, представители крупного бизнеса, экологическая и научная общественность - весьма настороженно отреагируют на появление Экологического кодекса. Попутно хотелось бы заметить, что у всех перечисленных сторон есть серьезные основания для недовольства нынешним состоянием законодательства, и они предлагают свои идеи по решению этой проблемы, не совпадающие в силу различия интересов. Это, однако, не означает, что все усилия по разработке проекта Кодекса напрасны. Была предпринята первая попытка, первый подход к созданию кодифицированного акта, что позволило как минимум более четко определить концептуальные начала для дальнейшей работы.

В отличие от ряда действующих отечественных кодексов (Уголовного, Гражданского, Трудового и пр.) Экологический кодекс (далее - Кодекс) не имеет аналогов в истории кыргызского (в том числе советского) законодательства. Рассматриваемая отрасль законодательства является относительно молодой, ее развитие началось в 1960-е гг., а в Кыргызской Республике - несколько позднее, поэтому и проблемы кодификации как таковой ранее не возникало. Разработка и принятие кодифицированных актов в сфере охраны окружающей среды в некоторых зарубежных странах стало новой тенденцией развития этой отрасли законодательства. Экологический кодекс действует во Франции. В 2007 г. был принят Экологический кодекс Республики Казахстан. В последние годы работы по кодификации законодательства об охране окружающей среды велись в ФРГ, Украине. Принимая во внимание общее сходство в развитии национального и зарубежного экологического законодательства, с учетом некоторого отставания в периодизации становления, можно официально признать необходимость его кодификации.

Таким образом, идея принятия Экологического кодекса не нова и реализуется не только на концептуальном, но и на практическом уровне. Введенные Законом новые правовые механизмы охраны окружающей среды нуждались в апробации для выявления их практической эффективности, пригодности, возможных изъянов. Примечательно, что Закон КР «Об охране окружающей среды» претерпел незначительные изменения. В свою очередь данный закон мог бы стать следующим этапом кодификации, учесть изменения, произошедшие в законодательстве за истекший период, исправить выявленные практикой недостатки и вобрать в себя нормы действующих законов «Об экологической экспертизе» [3], «Об особо охраняемых природных территориях» [2] и ряда других.

В то же время следует признать позитивным стремление законодателя сохранить роль Закона КР «Об охране окружающей среды» [1] как системообразующего для всей отрасли экологического законодательства. Об этом свидетельствует его структура, обилие норм-определений эколого-правовых понятий, сохранение основ регу-

лирования тех экологических отношений, которые уже были урегулированы в рамках иных законов, и пр. Вэтом качестве он может послужить основой для разработки будущего Экологического кодекса.

Разработка и принятие Экологического кодекса не является самоцелью, для этого существует ряд объективных причин и предпосылок. Запостсоветский период в отечественном законодательстве сформировалась самостоятельная обширная отрасль - законодательство об охране окружающей среды, представленная прежде всего блоком законов, полностью или в значительной мере регулирующих отношения в рассматриваемой сфере. К их числу относятся упомянутый Закон КР «Об охране окружающей среды» [1], законы: «Об экологической экспертизе» [3], «Об особо охраняемых природных территориях» [2], «Об охране атмосферного воздуха» [4] и ряд других. Эколого-правовые нормы содержатся также в актах законодательства оприродных ресурсах - Земельном кодексе КР [5], Водном кодексе КР [6], Лесном кодексе КР [7], «О животном мире» [8], «О недрах» [9]. Эти нормы также необходимо учитывать при кодификации, однако не следует механически изымать их из природоресурсных законов и переносить в Экологический кодекс. Использование природных ресурсов невозможно без установления требований по их охране, воспроизводству и восстановлению.

Помимо законов рассматриваемые отношения регулируются подзаконными актами. Так, сегодня действует около 70 постановлений Правительства КР, огромное количество нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Подзаконные акты, принятые на основе и в развитие законов, являются необходимым инструментом их конкретизации и дополнения. Вместе с тем они фактически подменяют закон по ряду важнейших направлений регулирования в сфере охраны окружающей среды. Одна из задач кодификации - трансформировать нормы подзаконных актов, в том числе касающиеся органов местного самоуправления, в нормы законов и тем самым придать им высшую юридическую силу.

И, безусловно, следует обратиться к опыту тех зарубежных стран, которые уже осуществили кодификацию законодательства об охране окружающей среды либо ведут активную работу в этом направлении. Актуальность кодификации объясняется не только объемом действующего нормативно-правового материала, но и наличием в них существенных пробелов и коллизий, декларативностью и отсылочным характером многих содержащихся в законодательстве правовых норм, необходимостью его гармонизации с нормами международного права.

К задачам, которые должны быть решены в процессе кодификации, относятся повышение уровня правового регулирования с преимущественно подзаконного до законодательного, отмена формально действующих, но фактически устаревших нормативно-правовых актов.

Конечная цель кодификации - создание относительно компактного законодательного акта - Экологического кодекса, который должен охватить весь комплекс отношений в сфере охраны окружающей среды и отвечать современным экологическим и экономическим условиям жизни общества. В то же время очевидно, что процесс кодификации не должен рассматриваться как механическое слияние норм нескольких законов и подзаконных актов. Требуется серьезная концептуальная переработка ряда основных эколого-правовых механизмов. Это, в частности, касается экологического нормирования, контроля, мониторинга, правовые конструкции которых сформировались еще в советский период и претерпели с тех пор очень незначительные изменения.

Предметом регулирования Экологического кодекса должны стать три взаимосвязанные группы общественных отношений:

- 1) в сфере охраны окружающей среды;
- 2) в сфере обеспечения экологической безопасности человека;
- 3) в сфере охраны, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Достаточно радикальные изменения должны быть внесены в правовой механизм нормирования воздействий на окружающую среду. Наряду с сохранением действующей системы нормирования должно быть предусмотрено поэтапное введение нормирования на основе наилучших существующих технологий (НСТ). Отнесение технологии к наилучшим осуществляется путем утверждения национального стандарта в соответствии с законодательством о техническом регулировании, если при ее использовании обеспечивается предотвращение вредных выбросов, загрязняющих окружающую среду; сокращение образования отходов производства и потребления, снижение энергоемкости и ресурсоемкости производственных процессов. Не может быть признана НСТ технология, при использовании которой сокращение (исключение) негативного воздействия на одни компоненты природной среды достигается за счет увеличения негативного воздействия на другие. Также предлагаем, чтобы субъекты хозяйственной и иной деятельности, которые не оказывают значительного воздействия на окружающую среду, были освобождены от обязанности разрабатывать и утверждать экологические нормативы (например, нормативы образования отходов) и от получения соответствующих разрешений. Достаточным представляется подача декларации о воздействии на окружающую среду в органы государственного экологического контроля, которые осуществляют ее согласование и утверждение.

Экологические критерии деятельности, которая не оказывает значительного воздействия на окружающую среду, а также форма декларации, порядок ее заполнения, сроки представления и согласования должны быть установлены уполномоченным органом исполнительной

власти. Также в проекте Кодекса необходимо предусмотреть самостоятельную главу, устанавливающую порядок определения и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В данной главе должны быть определены основные элементы платы (субъекты, объекты обложения, порядок установления и применения ставок платы, порядок внесения и пр.). В правовой механизм платы должен быть введен ряд новых положений, включая:

- применение ставок платы без повышающих коэффициентов при декларировании плательщиком использования наилучшей существующей технологии;
- применение 25-кратного повышающего коэффициента к ставкам платы в случае несоблюдения нормативов, предусмотренных для декларируемой наилучшей существующей технологии;
- снижение размеров платы (не более чем на 30% от подлежащей куплате суммы) путем зачета фактически произведенных расходов на осуществление мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- освобождение от платы лиц, хозяйственная и иная деятельность которых не оказывает значительного воздействия на окружающую среду в соответствии с критериями, установленными Кодексом, и др.

Наряду с закреплением понятия, принципов, порядка проведения экологического аудита необходимо предусмотреть квалификационные требования к лицам, оказывающим услуги в сфере экологического аудита. Новым должно стать также положение о возможности назначения экологического аудита по решению исполнительных органов государственной власти, уполномоченных в сфере охраны окружающей среды, в следующих случаях: при установлении для субъекта хозяйственной и иной деятельности временно согласованных нормативов выбросов, сбросов загрязняющих веществ под гарантии выполнения им природоохранных мероприятий; при представлении им декларации о применении НСТ; при выполнении в рамках государственных или муниципальных заказов природоохранных мероприятий, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет бюджетных средств с целью оценки их качества и эффективности. В Экологическом кодексе также должно быть определено понятие «экологическая оценка» как установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Экологическая оценка должна проводиться в форме:

- экологической экспертизы (государственной и общественной);
- экологической оценки документов и (или) документации, не являющихся объектами государственной экологической экспертизы (например, проектной документации).

Как уже было отмечено, идея разработки Экологического кодекса имеет не только сторонников, но и противников. Негативное отношение последних объясняется небеспочвенными опасениями, что в ходе работы над законопроектом весьма вероятно лоббирование ведомственных интересов, интересов промышленных кругов, контролирующих экологически опасные отрасли производства, с целью либерализации экологических требований. В итоге это может привести к ослаблению или даже утрате немногих реально работающих правовых инструментов действующего экологического законодательства. Принятие и введение в действие Кодекса предполагает одновременную отмену ряда экологических законов. Оппоненты признают все вышеупомянутые изъяны существующего экологического законодательства, но вместе с тем призывают следовать принципу «не навреди» и совершенствовать законы не радикальным методом, а путем внесения в них изменений.

К сожалению, практика последних лет свидетельствует, что отдельные вносимые изменения направлены в большей степени на устранение экологических препятствий на пути инвесторов и иных субъектов хозяйственной деятельности, чем на создание полноценных правовых механизмов охраны окружающей среды.

Предпочтительность формы кодифицированного акта связана и со структурой предмета регулирования в рамках рассматриваемой отрасли законодательства - общественных отношений по охране окружающей среды, определяемой как совокупность естественно и неразрывно взаимосвязанных природных компонентов (земель, вод, атмосферного воздуха, животного и растительного мира и др.). Сложившийся подход к регулированию данных отношений исходит из установления мер по охране перечисленных природных компонентов в отдельных законах (об охране атмосферного воздуха, о животном мире, Земельном, Лесном, Водном кодексах и др.). В них, как правило, эти меры сформулированы пространно, декларативно, часто в виде бланкетных (или отсылочных) норм. Опыт недавно принятых Водного и Лесного кодексов КР свидетельствует о тенденции к минимизации экологических запретов и предписаний, а также к их переводу на подзаконный уровень. Концептуально правильным был бы такой подход к разработке проекта Экологического кодекса, при котором экологические требования природоресурсных законов были бы сохранены и одновременно конкретизированы и дополнены в рамках Кодекса с учетом экосистемного подхода. Спорный вопрос об актуальности или преждевременности работы над проектом Экологического кодекса, на наш взгляд, имеет

однозначный ответ: эти работы необходимо продолжать как на уровне конструктивных научных дискуссий, так и в рамках участия в собственно законопроектных работах, если таковые будут продолжены.

Негативное отношение к самой идее кодификации и устранение юристов-экологов от практического участия в этом процессе может привести к уже известному результату: появятся новые законы (или новые редакции действующих), которые будут объектом нашей критики в силу их наукообразности, декларативности, противоречивости, неэффективности. В свете тенденций последних лет существуют опасения, что радикальной ревизии (причем не в лучшую сторону) могут быть подвергнуты многие базовые понятия, принципы и механизмы экологического права.

Призыв к конструктивности научных дискуссий предполагает не только критику самой идеи Экологического кодекса или споры относительно целесообразности употребления понятия «экологический» в его названии, но и разработку концептуальных основ как кодификации в целом, так и отдельных элементов правового механизма охраны окружающей среды. Неважно, что результаты могут оказаться практически невостребованными в настоящий момент. Важно не оказаться «за бортом» этого процесса, когда он возобновится,

<Seom, u£№-2

и быть готовыми к участию в нем. Очевидно, что работы по кодификации должны осуществляться, во-первых, на основе официальной, одобренной Правительством КР Концепции во-вторых, постоянной рабочей группой по кодификации экологического законодательства, в задачи которой входила бы подготовка нескольких документов: проекта Концепции Экологического кодекса, проекта Общей и Особенной частей Кодекса и всех сопутствующих обосновывающих документов. В рабочей группе должны быть представлены ведущие научные центры, осуществляющие теоретические и научно-практические исследования проблем экологического законодательства и правоприменительной практики, органы государственной власти, экологические службы ряда крупных организаций природопользователей, общественные экологические организации.

Немаловажно определить оптимальный количественный состав рабочей группы, сроки и регламент, порядок участия тех или иных специалистов на различных стадиях разработки проектов документов. Очевидно, что разработка проекта Концепции Кодекса должна осуществляться при участии всей рабочей группы. При работе над текстом Общей и Особенной частей Кодекса приоритетным следует признать участие юристов. На стадиях обсуждения проекта важно участие представителей органов государственной власти, общественных организаций, бизнеса. Экономическое обоснование законопроекта потребует участия ведущих специалистов в области экономики природопользования и охраны окружающей среды.

В заключение хотелось бы напомнить, что многие наши идеи не являются принципиально новыми. Они неоднократно высказывались в научных и научно-практических исследованиях как авторов проекта Кодекса, так и других специалистов в области экологического права [10]. Таким образом, учитывая наличие значительного количества нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, требуется разработка и принятие основного нормативно-правового акта в виде Экологического кодекса. На наш взгляд, принятие такого акта позволит создать правовую основу для дальнейшего развития экологического законодательства.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. 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 13 мая 1999 года [Текст] //Эркин-Тоо. - 1999. - №54-55. -7 июля; Ведомости Жогорку Кенеша КР. - 1999.- №11,ст.452.
2. Закон КР «Об особо охраняемых природных территориях» от 3 мая 2011 года №18 (В ред. Закона КР от 25 июня 2012 года №132). Принят Жогорку Кенешем КР 31 марта 2011 года [Текст] //Эркин Тоо. - 2011. -№ 35 (11 мая).

3. «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года №54 (В ред. Законов КР от 11 июня 2003 года №102, 26 февраля 2007 года №21) [Текст] // *Эркин-Тоо*. - 1999. - № 59-62 (21 июля).
4. Закон КР «Об охране атмосферного воздуха» (В ред. Законов КР от 24 июня 2003 года №109, 9 августа 2005 года №145, 11 марта 2013 года №37). Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша КР 13 мая 1999 года [Текст] // *Эркин-Тоо*. - 1999. - № 51. - 25 июня.
5. Земельный кодекс КР от 14 апреля 1990 года № 56-ХII. Утратил силу с 1 июня 1991 года в соответствии с постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан от 19 апреля 1991 года № 429-ХII.
6. Водный кодекс КР от 12 января 2005 года №8 (В ред. Законов КР от 10 октября 2012 года №170, 26 октября 2013 года №197) [Текст] // *Нормативные акты Кыргызской Республики*. - 2005. - №8 (февраль).
7. Лесной кодекс КР от 8 июля 1999 года №66 (В ред. Законов КР от 30 июля 2013 года №178, 13 марта 2014 года №43) [Текст] // *Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики*. - 1999. - №12, ст.534.
8. Закон КР «О животном мире» от 17 июня 1999 года [Текст] // *Нормативные акты Кыргызской Республики*. - 1999. - №14, ст. 4051.
9. Закон КР «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160. Принят Жогорку Кенешем КР 29 июня 2012 года [Текст] // *«Эркин Тоо»*. - 2012. - № 73-74.
10. *Бекишева, С.Д.* Экологическое право Республики Казахстан [Текст]: учебник /С.Д. Бекишева. - Караганда: ИД «Арко», 2001. - 256 с.; *Нысанбек, У.М.* Концептуальные проблемы экологической безопасности в Республике Казахстан [Текст] /У.М. Нысанбек // *Analytic*. - 2003. - №5. -С.10-17; *Бедный, О.П.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности [Текст] /В сб.: Проблемы обеспечения экологической безопасности: сборник трудов /О.П. Бедный; Под ред. В.Н. Лопатина.- М.: Изд-во НИИ УЗиП, 2003. - 256 с.; *Злотникова, Т.В.* Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе [Текст]: дис. ...д -ра юрид. наук: 12.00.06 /Т.В.Злотникова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения. - М., 2000. - 405с.