

УДК351.79(570)

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ В МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ

Аннотация: Данная статья посвящена актуальным проблемам международно-правовой защиты окружающей среды. Автор, основываясь на международно-правовом опыте развитых стран мира, предлагает конкретные пути и способы совершенствования законодательства об охране природы Кыргызской Республики.

Аннотация: Бул макала курчап турган чөйрөнү эл аралык укуктук коргоонун актуалдуу көйгөйлөрүнө арналган. Автор дүйнөнүн өнүккөн өлкөлөрүнүн эл аралык укуктук тажрыйбасына негизденуу менен Кыргыз Республикасынын жаратылышты коргоо жөнүндө мыйзамдарын өркүндөтүүнүн конкреттуу жолдорун жана ыкмаларын сунуштайт.

Annotation: This article focuses on topical issues of the international legal protection of the environment. The author based on the international legal experience of developed countries suggests specific ways and methods of improving the legislation on nature protection of the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: Законодательство, совершенствование, окружающая среда, международное право, ответственность, кодекс, экология.

Негизги сөздөр: Мыйзамдар, өркүндөтүү, айлана-чөйрө, эл аралык укук, жоопкерчилик, кодекс, экология.

Keywords: Legislation, improvement, environment, international law, responsibility, codex, ecology.

На современном этапе охрана окружающей среды является глобальной проблемой. Важной проблемой для Кыргызстана является совершенствование законодательства о недрах.

Следует отметить, что международно-правовая охрана окружающей природной среды - одна из функций международного сотрудничества. Она находится в системе организационно-правовых мер, предпринимаемых членами мирового сообщества по охране природы Земли, рациональному использованию ее ресурсов, оздоровлению окружающей человека среды.

В проекте Экологического кодекса КР Глава 8 содержит основные приоритеты и уровни международного сотрудничества нашей страны в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, в ст. 71 закреплены основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, предпринимаемы Кыргызской Республикой [1].

В целях обеспечения устойчивого развития, всеобщей экологической безопасности в интересах настоящего и будущего поколений Кыргызская Республика осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права и международными договорами Кыргызской Республики и руководствуется следующими принципами:

- каждый человек имеет право на жизнь в благоприятных экологических условиях;
- государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития обеспечения нужд своих граждан;
- экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов;
- деятельность государства не должна наносить ущерб окружающей среде;
- проведение систематического анализа природно-экологического аспекта развития внешнего сотрудничества, соблюдение основополагающего принципа взаимной выгоды;

- установление взаимоконтроля за состоянием и изменением окружающей среды и ее ресурсов на основе международно - признанных критериев и параметров;
- международный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей среды; создание банков экологической информации, подготовка специалистов-экологов;
- взаимопомощь государств в чрезвычайных экологических ситуациях;
- мирное разрешение споров в области охраны окружающей среды;
- сочетание деятельности международных организаций с национальными интересами Кыргызской Республики [1].

Международные отношения Кыргызской Республики должны строиться с учетом таких важнейших аспектов, как:

- экологические последствия и оценки экономического ущерба от вывоза и от ввоза природных ресурсов;
- коммерческие потери от реализации природных ресурсов на мировом рынке по низким ценам;
- недополученные доходы от поставки природных ресурсов в необработанном или полу обработанном виде;
- оценки экологического ущерба, возникающего в результате добычи природных ресурсов;
- требования использования экологически чистой и малоотходной технологии в создаваемых совместных предприятиях;
- сотрудничества между общественными природоохранными организациями;
- гласности внешнеэкономических связей [1].

Кроме того, в текущем законодательстве закреплены и действуют принципы, имплементированные в экологическое, природоохранное законодательство. Это, к примеру:

- охрана окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека;
- достижение устойчивого развития;
- защита интересов КР в области охраны окружающей среды и природопользования;
- предотвращение, снижение и контроль трансграничных загрязнений;
- развитие и поддержка свободной международной торговли и инвестиций на основе соблюдения экологических стандартов и требований;
- оказание международной помощи в случае чрезвычайных экологических ситуаций;
- применение норм и принципов международного права для решения трансграничных и региональных экологических проблем;
- участие в международных инициативах в области охраны окружающей среды и устойчивого развития [2].

Так, согласно ст. 72 проекта Экологического кодекса КР международное сотрудничество осуществляется при непосредственном участии ряда субъектов, а именно:

1. Республиканский специальный уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды осуществляет международное сотрудничество непосредственно или через Министерство иностранных дел, или через компетентные международные организации в формулировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемых практики и процедур, для защиты и сохранения окружающей среды с учетом характерных региональных особенностей.

2. Республиканский специальный уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды содействует созданию сети национальных центров информации о состоянии окружающей среды, учитывая и соблюдая международные стандарты.

3. Содействуют справедливому и разумному использованию трансграничных природных ресурсов.

4. Международное сотрудничество Кыргызской Республики осуществляется при обязательной интеграции принципов охраны окружающей среды в региональные стратегии, планы и программы экономического и социального развития на республиканском и местном уровнях.

5. Республиканский специальный уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды осуществляет сотрудничество в создании региональных механизмов мониторинга основных параметров и индикаторов охраны окружающей среды, в частности, путем системной интеграции национальных служб мониторинга.

6. Республиканский специальный уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды обеспечивает надлежащие меры для распространения результатов оценки воздействия на окружающую среду [1].

Защита природы и рациональное использование ее ресурсов - глобальная проблема человечества. Эксплуатация природных ресурсов должна осуществляться на максимально экономичном и устойчивом уровне. Государства обязаны осуществлять эффективные мероприятия по воспроизводству и возобновлению природных ресурсов [3, с. 122].

Государства, ныне входящие в Содружество Независимых Государств СНГ), представляли в недавнем прошлом одно государство, в котором, как известно, существовал единый экономический механизм со строгой централизацией всех отраслей народного хозяйства, плановой системой ведения экономики. В этих условиях экологические интересы отдельных союзных республик ставились в зависимость от экономических потребностей всего государства. Это привело к тому, что практически в каждой союзной республике появились зоны экологического бедствия и регионы с кризисной экологической ситуацией, что является результатом неразумного, преступного обращения с природой.

Полагаем, что решение экологической проблемы возможно при усилении интеграционных процессов в экономике, объединение усилий государств в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов. В экономическом плане решить экологическую проблему какого-либо природного объекта или комплекса представляется задачей сложной для отдельной республики.

Экологический вред, наносимый в результате производственной деятельности отдельными государствами, заставляет рассматривать экологическую проблему в интеграционном аспекте. Существование глобальных природных комплексов, экологических объектов (водных, горных, лесных и т.д.) на территориях различных государств вызывают негативное влияние не только на экологические, но и на экономические проблемы в соседнем государстве. К примеру, Каспийское море, которое ряд государств используют как транспортную артерию и как водный объект для разведения и добычи ценных промысловых рыб, а также осуществляют в его акваториях нефтяные разработки [2]. Это также проблемы мелеющего Аральского моря.

Рассмотрим некоторые аспекты международного сотрудничества. Горная хартия государств-участников СНГ (27 марта 1997 г.) ставит своей целью взаимопомощь и координацию совместных действий в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр. Одними из важнейших направлений которого является поэтапное сближение и гармонизация законодательных и иных нормативных актов в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр; совершенствование правовой базы хозяйственного сотрудничества в условиях становления и развития рыночных отношений; разработка и предложение новых механизмов эффективного сотрудничества органов государственной власти и управления, а также субъектов хозяйственной деятельности в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр [4]

Возникновение постсоветских государств повлекло за собой необходимость разрешения множества проблем, и в том числе экологической безопасности.

Международное право предусматривает возможность политической, материальной, а также гражданско-правовой ответственности за причиненный окружающей среде ущерб. Последний вид ответственности предусмотрен, в частности, в «Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный окружающей среде опасными веществами» (1993 г.) [5, с. 241]

В соответствии с указанной Конвенцией государство должно отвечать за действия своих или находящихся под его контролем физических и юридических лиц. Сюда же можно отнести и «Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью» (1969 г.) и «Протокол» (1976 г.) к ней [5, с. 243].

Статьей 76 проекта Экологического кодекса КР закреплены нормы, в части соблюдения международных договоров Кыргызской Республики.

Так, Международные договоры Кыргызской Республики подлежат неукоснительному и обязательному соблюдению Кыргызской Республикой в соответствии с нормами и принципами международного права и законодательства Кыргызской Республики.

Международный договор подлежит выполнению Кыргызской Республикой с момента вступления в силу для Кыргызской Республики. Кыргызская Республика до вступления для нее в силу международного договора воздерживается с учетом соответствующих норм международного права от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели.

Международные договоры Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издание внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Кыргызской Республики.

Если международным договором Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора [1].

Правительство Кыргызской Республики разрабатывает меры по выполнению международных договоров Кыргызской Республики и определяет министерства, государственные комитеты, административные ведомства и должностных лиц, на которые возлагается ответственность за исполнение обязательств по международным договорам Кыргызской Республики.

Республиканский специальный уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды, в компетенцию которого, входят вопросы, регулируемые международными договорами Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, обеспечивает выполнение обязательств, принятых по договору со стороны Кыргызской Республики, наблюдают за осуществлением принадлежащих Кыргызской Республике прав, вытекающих из таких договоров, и за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

Общее наблюдение за исполнением международных договоров Кыргызской Республики осуществляет Министерство иностранных дел Кыргызской Республики [1].

В числе важнейших проблем, возникающих в процессе реализации принципа ответственности, является проблема точной оценки нанесенного ущерба окружающей среде. Сама возможность эффективной и справедливой компенсации экологического вреда представляется спорной, не менее трудно определить и степень вины государства-нарушителя. Указанные трудности препятствуют повсеместному применению института ответственности, хотя в идеале он должен дисциплинировать участников международных отношений, обеспечивать неуклонное соблюдение ими международных природоохранных норм [7, с. 26].

Реализация международных регулятивно-охранительных правовых отношений, порождаемых международными правонарушениями, предполагает необходимость определения объема ответственности.

Анализ международной практики свидетельствует, что объем ответственности государства-правонарушителя зависит:

- от характера совершенного правонарушения;
- его вредных последствий.

Данное положение является основополагающим общим принципом для определения объема ответственности государства-правонарушителя.

Объем ответственности - это те негативные последствия, которые возлагаются на государство, совершившее международное правонарушение.

Составляющие объема ответственности могут быть самыми разнообразными, и в зависимости от характера международно-противоправного деяния и сопутствующих ему обстоятельств, изменяться от простого извинения и символической компенсации до

значительных ограничений суверенитета государства-правонарушителя и выплаты им всеобъемлющего материального возмещения.

Также известно, что в международном праве отсутствуют единые договорные нормы, которые бы зафиксировали критерии определения объема ответственности государства за совершение им тех или иных правонарушений. Однако международной практике известно большое количество прецедентных критериев определения объема ответственности, которыми государства пользуются как своеобразными аналогами. Положительная сторона таких критериев определения объема ответственности заключается в том, что государствам предоставляется значительная свобода выбора при решении столь сложных вопросов. Подобные критерии при их сопоставлении обнаруживают свой неоднородный и противоречивый характер. А это осложняет проблему определения объема ответственности государства-правонарушителя, что может повлечь затягивание процесса урегулирования, в результате чего возрастает как величина причиненного ущерба (в силу того обстоятельства, что ущерб своевременно не возмещается), так и издержки, направленные на ликвидацию вредных последствий правонарушения.

Также на определение объема ответственности государства может оказать влияние *форма вины* государства-правонарушителя.

При совершении международного правонарушения несколькими государствами возникает вопрос о распределении объема международно-правовой ответственности между ними. Не вызывает сомнения, что государства, совершившие совместное правонарушение, должны нести совместную ответственность за любой причиненный ущерб, возникший в результате совместной деятельности. При этом возникает вопрос о критериях распределения объема международно-правовой ответственности между государствами.

Основным критерием является критерий распределения объема международно-правовой ответственности пропорционально вине каждого государства-правонарушителя применительно к объему причиненного ущерба. Другим критерием является критерий равного распределения объема международно-правовой ответственности между всеми государствами-правонарушителями в соответствии с принципом справедливости [8, с.52].

Так, в статье IV Конвенции «О международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами» (1972г.), установлено, что в случае ущерба, причиняемого третьему государству в результате столкновения космических объектов каких-либо других государств, бремя компенсации распределяется между государствами-причинителями ущерба соразмерно степени их вины; если степень вины каждого из этих государств установить невозможно, то бремя за ущерб распределяется между ними поровну.

В соответствии со ст. 78 проекта Экологического кодекса КР предусмотрены меры, принимаемые в случае совершения правонарушений, повлекших за собой нарушения международного договора Кыргызской Республики [1].

За совершение правонарушений, повлекших за собой нарушения обязательств по международному договору Кыргызской Республики, виновные привлекаются к уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Виды правонарушений и меры ответственности за их совершение устанавливаются соответственно Уголовным кодексом Кыргызской Республики, Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности, Трудовым кодексом Кыргызской Республики, Гражданским кодексом Кыргызской Республики.

Аналогично ст. 78, также предусмотрены меры, принимаемые в случае нарушения международного договора Кыргызской Республики другими его участниками.

В случае нарушения обязательств по международному договору Кыргызской Республики другими его участниками Министерство иностранных дел Кыргызской Республики или другие заинтересованные министерства, государственные комитеты и административные ведомства по согласованию с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики представляют в Правительство Кыргызской Республики предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями самого договора [1].

Таким образом, определение объема ответственности государства-правонарушителя играет важную роль в реализации международно-правовой ответственности. Только определив объем ответственности, можно должным образом привлечь государство к ответственности за совершенное международно-противоправное деяние.

Для перспективы улучшения качества окружающей среды и создания хороших условий для жизни необходимо признать ответственность как гражданам и обществу, так и предприятиям и учреждениям на всех уровнях. Необходимо международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, принятие каких-либо мер со стороны международных организаций, приложение совместных усилий в целях охраны и улучшения окружающей человека среды на благо всех народов, а также необходимо местным властям и национальному правительству нести наибольшее бремя ответственности за осуществление политики в области окружающей человека среды [7, с. 28].

Принцип 13 Декларации Рио-де Жанейро (1992 г.) обязывает государства сотрудничать в целях разработки дополнительных международно-правовых норм, касающихся ответственности за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией и контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции.

Межгосударственное сотрудничество является необходимым условием для решения внутригосударственных проблем, оно оказывает определенное влияние на развитие национального законодательства и функционирование государственного аппарата. Помимо объективной необходимости экологического взаимодействия с сопредельными государствами, межгосударственное сотрудничество направлено на использование положительного опыта законодательства стран мирового сообщества, где уровень развития экологического законодательства и государственно-правовой механизм его реализации достигает наибольшей эффективности и в решении проблем охраны природы и рационального природопользования.

Кыргызстан, будучи полноправным членом ООН, на основе глобального партнерства должен использовать международное сотрудничество в качестве ключа к эффективному проведению государственной экологической политики. Принципы устойчивого развития, заложенные в 1992 г. в Рио-де-Жанейро и подтвержденные на Всемирном саммите в г. Йоханнесбурге в 2002 г., должны стать основой политики сотрудничества и партнерства в международных отношениях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Экологический кодекс КР (проект) *электронная ссылка* http://online.adviser.kg/document/?doc_id=30242&page.
2. Байдельдинов, Д.Л. Экологический кодекс - перспектива экологического законодательства Казахстана // http://www.greensalvation.org/Russian/Publish/05_rus/05_04.htm от 12.07.2006.
3. Ефимов, В. Совершенствовать законодательство о ресурсосбережении [Текст] / В. Ефимов // Хозяйство и право. - 1987. - №6. - С.102.
4. Горная хартия государств-участников СНГ от 27 марта 1997 года // Информационный вестник Совета глав Правительств СНГ «Содружество». - Минск, 1997. - №25-27. - С.26.
5. Колосов, Ю.М., Кривчиков, Э.С. Действующее международное право: в 3-х т. [Текст] Ю.В. Колосов, Э.С. Кривчиков. - М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1996. - Т.1. - 139 с.
6. Елюбаев, Ж.С. Спорные вопросы практики применения законодательства, регулирующего отношения, связанные со специальным природопользованием [Текст] / Ж.С. Елюбаев // Материалы первого Атырауского регионального правового семинара. - Атырау, 2003. - С. 146.