

УДК 349.6(575.2)

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Аннотация:** В статье проведен анализ основных принципов правового обеспечения в области окружающей среды в Кыргызской Республике. Автор статьи полагает, что государственная социально-экологическая политика в КР, сформирована на основе известных принципов, которые заложены в Конституции и национальной нормативно-правовой базе.*

***Аннотация:** Макалада Кыргыз Республи-касындагы айлана-чөйрө боюнча укуктук кам-сыздандыруунун негизги принциптерине анализ жүргүзүлгөн. Автор КР мамлекеттик соци-алдык-экологиялык саясаты - Конституцияда жана улуттук нормативдик-укуктук базада камтылган белгилүү принциптердин негизинде тузулгөн деп эсептейт.*

***Annotation:** This paper analyzes the basic principles of legal support for the environment in the Kyrgyz Republic. The author believes that the state of social and environmental policy in the Kyrgyz Republic, formed on the basis of the known principles laid down in the Constitution and the national regulatory framework.*

***Ключевые слова:** Основные принципы правового обеспечения, окружающая среда, природные ресурсы, экологическая безопасность.*

***Негизги сөздөр:** Укуктук камсыздандыруунун негизги принциптери, айлана-чөйрө, жаратылыш ресурстары, экологиялык коопсуздук.*

***Keywords:** Basic principles of the legal system, the environment, natural resources, environmental safety.*

Государственная социально-экологическая политика в Кыргызской Республике сформирована на основе известных принципов, которые заложены в Конституции и нормативно-правовой базе. Можно полагать, что государственная политика социально-экологического развития должна быть направлена на:

- сохранение и приумножение природного и человеческого капитала, охрану природной среды;
- преобразование техногенной среды обитания населения в благоприятную для жизни и развития человека окружающую среду.

Логично, что для цивилизованного человечества проблемы качества окружающей среды и рационального природопользования в числе приоритетных, т. к. благоприятное качество окружающей среды является главенствующим компонентом его благополучия. В нашей стране эти проблемы также отнесены к приоритетным, но по существу номинально. Отсутствие действенной государственной природоохранной политики создает реальные угрозы экономической и экологической безопасности страны, являясь одной из главных причин затянувшегося экономического кризиса. Возрастание экологически обусловленных нарушений здоровья населения лишает Кыргызстан перспектив устойчивого социально-экономического развития и вхождения в мировую систему в качестве конкурентоспособного постиндустриального государства.

Полагаем, что Кыргызстан, как правовое государство, переживает свой сложный период становления. Экономическое положение страны не позволяет должным образом акцентировать внимание на решении природоохранных проблем, что не оправдывает нынешнюю регрессивную политику в сфере экологии и природопользования.

Экономическая деятельность в КР, обеспечивающая сокращение уровня бедности и социальный прогресс с одной стороны и, не превышающая пределов экологической устойчивости природных экосистем с другой стороны, требует более эффективного планирования и управления процессом перехода страны к устойчивому развитию через различные элементы «зеленого» развития.

Для этого, как отмечается в Стратегии устойчивого развития Кыргызстана на 2013 - 2017 гг., планируется формирование и последовательная реализация единой государственной политики в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, охватывающей все аспекты устойчивости экосистем. При этом, важно, чтобы экономическая политика была ориентирована на рациональное использование природных ресурсов для обеспечения устойчивого экономического роста через повышение конкурентоспособности страны, интенсификацию развития и опережающий рост производительности труда.

Для роста производительности труда, диверсификации экономики и наращивания экспортного потенциала планируется более эффективно работать над инструментами регулирования деловой среды для развития бизнеса и развития отраслей, в том числе, в сфере производства экологически чистой продукции, по которым Кыргызстан имеет потенциальные сравнительные преимущества. В первую очередь, это - сельское хозяйство и энергетика, как ключевые приоритеты зеленого развития, а также ответственный горнодобывающий сектор, ресурсо-эффективные перерабатывающие сектора аграрной отрасли, экологический туризм и ряд направлений сервисных услуг.

Поэтому, инвестиционная политика постепенно перейдет на принципы рационализации природоемкости. Уменьшение природоемкости позволит органически увязать два процесса в экономике:

- сократить потребление природных ресурсов и объем загрязнений;
- одновременно повысить качество экономического роста через модернизацию и совершенствование технологий, внедрение малоотходных и ресурсосберегающих производств, вторичное использование переработанных ресурсов и отходов. Оба эти направления предусматривают коренную структурную перестройку экономики в пользу природосберегающих и наукоемких технологий.

Учет в стратегическом планировании вопросов адаптации к изменению климата, включая: потенциал водных и энергетических ресурсов, энергетику, сельское хозяйство и риски стихийных бедствий принесут Кыргызстану заметную экономическую выгоду и позволят свести к минимуму угрозы здоровью человека, его собственности, общественной инфраструктуре, снизив соответствующий экономический ущерб.

Учет сохранения и восстановление природных экосистем должен стать одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества. Поскольку именно это обеспечит связь поколений и гарантированно обеспечит возможности экономического роста в будущем.

Новая государственная политика в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности направлена на:

- поэтапный переход к системе стратегического планирования устойчивого развития, всеми субъектами экономической, социальной и экологической деятельности независимо от форм собственности, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим;

- минимизацию негативных экологических последствий при экономическом росте через проведение оценки воздействия на окружающую среду планируемых хозяйственных и иных проектов развития;

- платность природопользования и возмещения ущерба окружающей среде, наносимого в результате нарушения природоохранного законодательства;

- доступность и открытость экологической информации;

- участие всех групп интересов в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования как на национальном, так и на местном уровнях.

Основными задачами реализации государственной политики по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности будут:

- совершенствование природоохранного законодательства и экономических механизмов природопользования для создания благоприятных условий применения новых экологически безопасных технологий, привлечение «зеленых» инвестиций и адаптации к изменению климата;

- обеспечение проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемых хозяйственных и иных проектов развития;
- совершенствование системы учета и отчетности параметров загрязнений окружающей среды;
- создание устойчивой системы контроля и мониторинга в области охраны окружающей среды и рационального природопользования для принятия взвешенных управленческих решений;
- внедрение новых финансовых инструментов для продвижения зеленых технологий через: зеленые налоги, таможенные пошлины, зеленые закупки, зеленые инвестиции;
- рациональное использование возобновляемых природных ресурсов, исключаящее их деградацию через внедрение мониторинга и оценки индикаторов состояния окружающей среды и экологической безопасности в практику отраслевого природопользования;
- повышение энергетической эффективности и снижение потерь, особенно тепловой и электрической энергии и продвижение возобновляемых источников энергии;
- государственная поддержка секторов экономики, направленных на создание «зеленых» рабочих мест [1].

Согласно ст.15 Конституции КР [2] и законодательству КР, охрана окружающей среды и пользование природными ресурсами находятся под особой охраной государства. В Экологическом кодексе КР закреплено:

- определение основных направлений государственной политики,
- правовых основ регулирования отношений, полномочий субъектов в этой сфере деятельности,
- определение порядка разработки и утверждения природоохранных нормативов, лимитов использования природных ресурсов,
- определение платы за пользование природными ресурсами,
- осуществление экологического государственного контроля,
- установление мер ответственности за нарушения природоохранного законодательства и ряд других важнейших норм и положений отнесены к исключительной компетенции Кыргызской Республики.

Полагаем, что это обусловлено объективной необходимостью обеспечения соблюдения единого порядка и требований на всей территории КР и исключения возможностей их изменения. На органы государственной власти КР возложены обязанности (на основе и в рамках законодательства) определять направления деятельности, планировать охрану окружающей среды и обеспечивать реализацию природоохранных программ.

Согласно норм кодифицированного нормативно-правового акта, каковым является Экологический кодекс КР определен круг объектов правоотношений. *Объектами экологических правоотношений*, подлежащими охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия являются атмосферный воздух, земля и ее недра, почвенный покров, поверхностные и подземные воды, объекты флоры и фауны, генетический фонд, микроорганизмы и иные природные объекты, комплексы и экологические системы, озоновый слой Земли.

Особой охране подлежат естественные или искусственно созданные природные комплексы и объекты природы, имеющие особое экологическое, природоохранное, научное, историко-культурное, просветительское, эстетическое, оздоровительное значение, редкие и (или) находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их произрастания, обитания.

Участниками экологических правоотношений (субъектом) выступают государство в лице своего компетентного органа, хозяйствующие субъекты, юридические или физические лица, в том числе иностранные, воздействующее на природную среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства либо охраны.

Так, согласно ст. 3 в Экологическом кодексе КР определен основной круг принципов, на которых базируется вся природоохранная деятельность. Каждый гражданин имеет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу в результате действия либо бездействия,

повлекшее за собой нарушение природоохранного законодательства, ухудшение состояния окружающей среды.

Основными принципами охраны окружающей среды и рационального природопользования являются:

принцип комплексности: гармоничное научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества, комплексность решения вопросов ресурсосбережения и охраны окружающей среды;

принцип равновесия: сохранение устойчивости экологических систем, соблюдение норм охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, воспроизводство природных ресурсов, недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека;

- *принцип предосторожности:* нормирование, обязательность экологической экспертизы, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на здоровье человека и окружающую среду;

- *принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;*

- *обязательность оценки* воздействия на окружающую среду при принятии решений об ее осуществлении;

- *принцип открытости:* гласность при планировании хозяйственной и иной деятельности, имеющей экологические последствия, тесная связь с общественными организациями и населением, поощрение и стимулирование мер, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов;

- *принцип ответственности:* строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде физических и юридических лиц;

- *принцип приоритетности:* обеспечение соблюдения прав человека как нынешних, так и будущих поколений, на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду;

- *принцип международного взаимодействия:* сотрудничество разных стран в области охраны окружающей среды, сочетание национальных, региональных и международных интересов в области охраны окружающей среды.

Особо следует выделить вопросы экономического регулирования природоохранной деятельности. Из перечисленных в Экологическом кодексе КР методов экономического регулирования необходимо остановиться на некоторых моментах:

- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- предоставление налоговых и других льгот;
- возмещение в установленном порядке вреда, нанесенного окружающей среде.

В соответствии с прежним законодательством, плата за негативное воздействие на окружающую среду (экологические платежи) относилась к методам стимулирования природоохранной деятельности на производственных предприятиях. Не исключая, и, не подменяя, другие бюджетные ассигнования (назначения) для решения природоохранных задач, обеспечения реализации соответствующих программ, эти средства (экологические платежи) предназначались для решения неотложных экологических задач республиканского и местного значения, связанных с предотвращением загрязнений и устранением их последствий, сосредотачивались во внебюджетных фондах и должны были возвращаться на сами предприятия для проведения согласованных мероприятий по экологизации производств.

Важно отметить, что затраты, произведенные на выполнение экологических мероприятий, учитывались в сумме экологических платежей, а также входили в себестоимость продукции. Хотя эти экологические платежи были не столь значительны (составляли первые проценты текущих затрат), они были определенным стимулом для проведения предприятиями природоохранных мероприятий.

Между тем, в силу скудности бюджетов и неосознанности органами власти и управления приоритетов природоохранной деятельности, экологические платежи в скором времени превратились в единственный источник финансирования природоохранных задач и зачастую, как показывает практика, использовались не по

целевому назначению. Изначально целевые внебюджетные фонды были преобразованы в целевые бюджетные фонды. Затем экологические платежи были превращены в экологический налог, который до настоящего времени требует определенных новаций, поскольку, нередко, превращается в одну из коррупциогенных составляющих.

Необходимые изменения в Закон КР «Об охране окружающей среды» не вносились, что вызывало неоднозначность правовых норм и приводило к конфликтным ситуациям.

В принятом Экологическом кодексе КР ст. 169 определено, что порядок исчисления и взимания платы за нанесение ущерба окружающей среде устанавливается законодательством КР.

Полагаем, что регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду в полном объеме (а не только упоминание об этой плате) является предметом правового регулирования.

Следует отметить, что Налоговый кодекс КР является, по сути, обслуживающим предметным законом, посредством которого определяется перечень и порядок взимания налогов, сборов, платежей для накопления средств с целью решения задач, стоящих перед обществом и государством, выраженных в государственной политике. Принятие же бюджета определяет порядок распределения и расходования средств, опять же для решения задач, стоящих перед обществом и государством. По важности предмета регулирования - взаимоотношений общества и природы, являющейся основой жизни на Земле, определяющей жизнедеятельность и здоровье населения,

Закон КР «Об охране окружающей среды» как де-юре, так де-факто, должен был бы отнесен к категории конституционных законов, требования которого должны неукоснительно соблюдаться, а их нарушения - строго и неотвратимо наказываться. К сожалению, проблемы охраны природы и природопользования остаются не до конца реализованными в проводимой государственной политике КР.

Полагаем, что необходимо конкретизировать и уточнить провозглашенную норму о предоставлении налоговых и иных льгот при экологизации производства, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды. Также следует более конкретнее определить нормы о возмещении в установленном порядке вреда окружающей среде. Если этот порядок установлен, то почему им никто не пользуется? К сожалению, методики расчета оценки вреда и механизмы его компенсации все еще не оптимизированы.

Не лучшим образом обстоят дела с природо-ресурсными законами. До настоящего времени не устранены явные противоречия между отдельными нормами Водного кодекса КР.

- Нуждается в корректировке закон КР «О недрах». Отсутствуют решения о рентных платежах, а ведь недра - это достояние всего народа, а не частных компаний, которым переданы недра в пользование.

- Не определена возможность влияния органов государственной власти КР на регулирование пользования месторождениями общераспространенных полезных ископаемых.

Полагаем, что дальнейшее совершенствование законодательного регулирования обусловлено необходимостью его радикального изменения в направлении конкретизации и предоставления субъектам природоохранной деятельности КР возможности на основе законодательства развития правового регулирования природоохранной деятельности с учетом специфических условий и особенностей подведомственных территорий [Электронный ресурс: 3 http://dpr.ru/pravo/pravo_4_18.htm].

\

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Национальная стратегия устойчивого развития КР на 2013-2017 гг. (Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года N 11) (Электронная

ссылка: <http://patent.kg/index.php/ru/innovation/91-npa-innovatsii/1001-natsionalnaya-strategiya-ustojchivogo-razvitiya-kr-na-2013-2017-gg.html>.

2. Конституция Кыргызской Республики (Принята референдумом всенародным голосованием 27 июня 2010г.). Изд.: Академия, 2010.

3. Электронный ресурс: 3 http://dpr.ru/pravo/pravo_4_18.htm].