

К ВОПРОСУ О ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Инициаторами проекта ЭК КР являются ГАООС и ЛХ КР, депутаты ЖК КР, в частности, деп. О.Артыкбаев, ПРООН, ряд НПО. Была создана межведомственная рабочая группа, в которую вошли представители всех заинтересованных государственных органов, НПО, гражданского сектора.

Рабочей группой был изучен международный опыт стран, уже принявших Экологический кодекс (Башкоростан, Швеция), а также опыт стран, которые находились на стадии разработки Экологического кодекса (Германия, Казахстан). После разработки первого проекта Экологического кодекса была проведена серия круглых столов в регионах Кыргызстана, в которых приняли участие представители государственных структур, неправительственных и международных организаций, гражданского общества. Кроме этого проект Экологического кодекса был обсужден на круглом столе в КНУ им. Ж. Баласагына, инициатором являлась кафедра гражданского права и процесса ЮИ. Проект ЭК был размещен в Интернете на портале Сети Карнет для информирования общественности и широкого обсуждения со всеми заинтересованными сторонами.

Принятие Экологического кодекса позволит систематизировать экологическое законодательство КР и обеспечить приоритет экологических вопросов в развитии Кыргызстана. Он направлен на совершенствование правовых основ государственного регулирования охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и самое главное – правовое обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Принятие ЭК позволит снять разночтения, дублирование, включить требования обязательств международных договоров.

Основная цель разработки Экологического кодекса КР – комплексное правовое регулирование экологических отношений, согласование экологического законодательства с гражданским, административным, природоресурсным и иным законодательством, гармонизация с нормами международного права в сфере охраны окружающей среды.

Становление природоохранной политики Кыргызстана началось в 1991 году принятием базового закона «Об охране природы». В 1997-2001 гг. была разработана основная нормативно-правовая база в области охраны окружающей среды, во главе с новым базовым Законом «Об охране окружающей среды». Текущий процесс разработки и последующее принятие Экологического кодекса КР (ЭК) безусловно является значительным шагом в совершенствовании национального экологического законодательства.

Необходимость разработки ЭК вызвана как социально-экономическими так и юридическими причинами. Социально-экономические причины объясняются сложившейся в настоящее время острой эколого-экономической ситуацией. Она характеризуется действием таких факторов, как: экологического кризиса как результата игнорирования требований экологической безопасности общества и экономического спада. Юридические причины принятия закона – образование пробелов экологического законодательства, необходимость полного, комплексного регулирования природоохранных отношений, сокращение отсылочных норм, приведение его в соответствие с международным законодательством. В этих условиях возникает необходимость разработки и принятия закона, который бы решал экологические задачи на уровне сегодняшнего дня.

Сам факт подготовки именно кодифицированного акта также повышает юридический статус Закона, возглавляющего экологическое законодательство. Подготовка ЭК имеет множество положительных моментов: Так, например:

- Заложены нормы, не предусмотренные в Законе «Об охране окружающей среды» (экологические разрешения, положения технического регулирования в области

охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, доступ к генетическим и биологическим ресурсам).

- Многие положения конкретизированы (например, принципы экологического законодательства (в действующем Законе абстрактны)) или же расширены (экономический механизм регулирования охраны ОС и природопользования, экологическое страхование, аудит, мониторинг).

Можно сказать, что кодификация экологического законодательства проходит на основе преемственности законодательства, с учетом недостатков действующей системы правового регулирования. В них резко сокращается число отсылочных и порученческих норм, значительно сократилась декларативная часть, снизилась абстрактность текста, усилилась детализация законодательного материала. Тенденцией развития экологического законодательства является его гармонизация с международными конвенциями и соглашениями, внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее национальное законодательство.

Положительным моментом в ЭК является расширение прав общественных организаций в области ООС. Вместе с тем коэффициент организаций, деятельность которых направлена или связана с охраной окружающей среды, очень низок, необходимо стимулировать их участие в природоохранительной деятельности.

Сегодня основным препятствием к реальному, заинтересованному участию граждан и организаций в охране природы является низкий уровень жизни. В этих условиях экологические проблемы не являются обычно первостепенными и люди проявляют мало интереса к вовлечению в принятие решений, которые могут оказать влияние на состояние окружающей среды. Во многих странах существует конфликт интересов, при котором экономические интересы превалируют над природоохранными. Состояние окружающей среды и бедность неразрывно связаны. Необходимо достичь понимания всего общества того, что экономическое развитие с негативными последствиями для окружающей среды рано или поздно ударит по самому экономическому развитию. Для этого необходим доступ к достоверной экологической информации.

Такие шаги к привлечению общественности уже сделаны в ЭК, это право граждан, общественных объединений, иных лиц на экологическую информацию, процедура доступа к информации, расширенный перечень способов доступа, защита права на доступ к экологической информации (обжалование действий поставщиков экоинформации). Данные положения Закона приведены в соответствии с Орхусской конвенцией.

Положительным является введение п. 3 ст. 35 и п. 4 ст. 37, предусматривающих права лиц, запрашивающих экологическую информацию, в соответствии с которыми такие лица освобождаются от обязанности обосновывать свой интерес к запрашиваемой информации, и право не мотивировать причину своего запроса.

Также положительным является предусмотренная ответственность лиц, виновных за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей по предоставлению информации, возможность и порядок обжалования действий поставщиков экологической информации как во внесудебном, так и в судебном порядке, последствия ущемления права на доступ.

Несмотря на определенный прогресс, многое еще предстоит сделать, чтобы обеспечить реальное участие общественности в принятии решений. Так, можно было бы поддержать экологические НПО, в том числе путем облегчения, где это необходимо, процедур регистрации, а также предоставления налоговых льгот, помощи в обеспечении служебными помещениями.

Положительными являются нововведения в разделе «Экологическое образование, просвещение и образование для устойчивого развития». В отличие от действующего Закона проект ЭК предусматривает систему всеобщего и комплексного экообразования, состоящего из дошкольного, внешкольного и общего образования, среднего специального профессионального и высшего образования, послевузовского образования, профессиональной подготовки и повышения квалификации специалистов. Думается, что в ближайшей перспективе именно профессия эколога станет одной из самых востребованных.

Ст. 24 ЭК предусматривает подготовку руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности,

которая оказывает или может оказывать негативное воздействие на состояние окружающей среды. «Такая подготовка, осуществляется в соответствии с законодательством КР» гласит ст. 24. Возникает вопрос: с каким законодательством? О какой именно подготовке идет речь?

Вопросы экологической грамотности руководящего звена, как в сфере государственного управления, так и в бизнесе, сельском хозяйстве и, особенно, промышленности, являются принципиальными, поскольку от этого зависят последствия хозяйственной деятельности и принимаемых решений. Существенной проблемой является необязательность получения такого типа образования. В проекте ЭК сказано «должны», но не обязаны? Может надо обязать? Создать информационно-методические центры? Подготовить программы обучения и тренингов? Обязать руководителей и специалистов проходить специальные курсы? При этом необходимо уделять особое внимание приобретению и совершенствованию знаний в области экологического законодательства, экономики природопользования, оценки воздействия на окружающую среду и риска, экологической ревизии, а также методов урегулирования конфликтных ситуаций.

Что касается экологического просвещения. Для того, чтобы решить проблему, надо ее поставить, информировать население, общественность о необходимости ее решения, последствиях. Экологическое просвещение в Кыргызстане не ведется. Ст. 25 проекта предусматривает осуществление экологического просвещения через СМИ, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения и т.д. На наш взгляд, необходимо обязать именно такие СМИ, как телевидение, радио, газеты распространять информацию о тех или иных экологических проблемах в стране, прививать культуру бережного, рационального отношения к природе (существует же требование к телевизионным каналам транслировать определенный процент передач детской направленности). Необходимо сформировать национальную систему информирования и просвещения населения по вопросам окружающей среды по типу существовавшего ранее санитарного просвещения, с подготовкой большого количества наглядных информационных материалов. Законодательно установить использование социальной рекламы для экологического просвещения (опять же большие возможности имеет именно телевидение, радио, но можно обязать и собственников рекламных щитов предоставлять щиты для такой рекламы).

Вместе с тем, в проекте ЭК нет статьи относительно того, какие именно законы вбирает в себя данный проект, какие нормативные правовые акты утрачивают силу с принятием Кодекса, нет положений о приведении нормативных актов в соответствие с Кодексом, сроков и исполнителей.

Система экологического законодательства Кыргызской Республики на сегодняшний день составляет более 150 законов и подзаконных актов, ими регулируется широкий круг отношений, связанных с охраной и рациональным использованием окружающей природной среды. Множественность экологических законов обуславливает известную сложность их исполнения, применения, изучения, в конце концов, много противоречий между природоохранным и природоресурсовым законодательствами. На наш взгляд, принятие ЭК должно «разгрузить» экологическое законодательство. Ведь принятие ЭК – это шаг, направленный на систематизацию экологического законодательства, снятие дублирования (что не удалось избежать в Проекте), разночтений, избавление от отсылочных норм, на повышение правоприменения, избавление от «мертвых» норм.

В целом, подготовка ЭК это важный шаг на пути совершенствования экологического законодательства. Генеральная линия ЭК состоит в обеспечении научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов под приоритетом конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности, отнесения деятельности в экологической сфере к области стратегических национальных интересов государства, приоритета норм международного права.

Организационно-управленческий механизм гарантий экологических прав раскрывается через такие элементы, как экологическое нормирование, техническое регулирование в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование, экологические разрешения, аудит и экологический контроль. В отличие от соответствующих отраслевых

законов – земельного законодательства, лесного, водного, о недрах, где правила охраны обращены, прежде всего, к природным объектам, данный закон формулирует экологические требования, обращенные к источникам вредного воздействия на природную среду и здоровье человека, т.е. к предприятиям, учреждениям, организациям, оказывающим вредное воздействие на природную среду.

Для проекта ЭК характерна еще одна особенность, свойственная законодательным актам экологического направления. Они являются комплексными не только по содержанию регулируемых отношений, но и по форме правового регулирования.

Ядром данного Закона служат природоохранные нормы. Именно они обеспечивают выполнение задачи охраны природной среды. Но такие нормы действуют не в одиночку, а в комплексе с нормами других отраслей права - административного, гражданского, уголовного, международного и т.д.

И в этом смысле необходимо уделять важное значение экологизации нормативных правовых актов. Необходимость такого процесса объясняется тем, что нормы экологического права, заложенные в специальных законах, не всегда способны действовать напрямую в регулировании экологических вопросов. По отношению к хозяйствующим субъектам, т.е. тем, кто загрязняет и истощает природную среду, нормы экологического права действуют через нормативные акты, регулирующие экономическую деятельность этих субъектов. Например, нельзя установить налоговые льготы, без соответствующего отражения этой нормы в Налоговом кодексе КР.

Значение и место базового Закона в системе экологического законодательства определяется с учетом специфики объектов экологических отношений, которые регулируются данным актом и иными актами экологического законодательства, потребности и целесообразности регулирования всех отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы, и реализации двух взаимосвязанных подходов развития данной отрасли. Конечно, не существует совершенных законов, со временем любой закон требует доработок, внесения изменений, находятся противоречия, несоответствия. Но в то же время это должен быть акт, отражающий общие закономерности взаимоотношений общества и природы, принципы правового регулирования охраны и рационального природопользования.

Вместе с тем, хотелось бы отметить высокое качество подготовки документа. Сегодня Кыргызстан как никогда нуждается в научно-обоснованном, грамотно проработанном экологическом законодательстве, в скоординированных правовых действиях органов власти и управления в центре и на местах, в упрочении взаимодействия правоохранительных и контролирующих экологических служб, в мощном общественном движении за оздоровление окружающей среды, и нравственно правовом экологическом воспитании населения.

Однако это всего лишь статика данного механизма, бумажное право. Для того, чтобы стать динамикой и перейти от бумажного права к реальному, этот механизм должен работать, а его работа будет зависеть от уровня организационной деятельности специально уполномоченных органов по охране окружающей среды, от материально-технического и финансового обеспечения природоохранных мероприятий, от исполнительской дисциплины субъектов правоотношений и, наконец, от состояния экологической культуры самого общества. При этом последнее, наверное, в нынешних условиях несоблюдения, а зачастую прямого нарушения законов на всех уровнях, является не менее актуальным.