

УДК 349.6(575.2)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Д.А. Кутманова

Представлен исторический анализ развития национального законодательства в сфере защиты экологии и природопользования в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: экология; природопользование; законодательство; охрана природы.

SOME PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF ECOLOGICAL LEGISLATION IN KYRGYZSTAN

D.A. Kutmanova

The author attempts to conduct a historical analysis of development of national legislation in the area of environmental, ecological protection and natural resource management.

Key words: ecology; natural resource management; legislation; protection of the nature.

Длительное время законодательство нашей республики, в том числе и природоохранное, развивалось в составе законодательства СССР и было лишено своей самостоятельности. Таким образом, фактически все ключевые решения принимались в центре ЦК КПСС и Президиумом Верховного Совета СССР и готовые отправлялись в Верховные Советы республик на формальное утверждение. Такое положение иногда приводило к негативным последствиям, поскольку принятые в союзном центре решения иногда не учитывали особенности и возможности той или иной республики.

До 1970-х гг. в развитии природоохранного законодательства господствующим был природоресурсный подход. Это означало, что регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. Природные ресурсы находились в исключительной собственности государства. Декретом о земле, принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г., была проведена полная национализация земли вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод

учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех живых организмов, страдающих от загрязнения. Следовательно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством. Только в 1970-е гг. применительно к водам и в 1980-е применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Массив кодификационного природоресурсного законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 г. Он включал такие акты, как Земельный кодекс КССР (1971), Лесной кодекс КССР (1979), Закон об охране атмосферного воздуха (1981), Закон об охране и использовании животного мира (1982). Эти законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства СССР и союзных республик, законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1986 г. Основ земельного законодательства СССР стали развиваться как самостоятельные лесное, водное, горное отрасли права и законодательства, получив научное и официальное признание в качестве таковых. Однако в тот период и до настоящего времени не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов.

Основное внимание в природоресурсном законодательстве уделялось регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением Закона об охране атмосферного воздуха отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались фрагментарно, в общем виде. Это объясняется отчасти тем, что в конце 1960-х и начале 1970-х гг. в процессе его разработки и принятия проблема охраны окружающей среды от загрязнения не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом КССР, и к тому же не имела достаточного научного обоснования.

В начале 1060-х гг. в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов СССР на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. В республиках СССР, включая Киргизию, был принят ряд нормативных документов об охране природы. Они содержали статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, но заметной роли в регулировании природопользования и охраны природы не сыграли, поскольку не предлагали эффективных природоохранных мер и механизма обеспечения их выполнения, не предусматривали мер юридической ответственности за нарушение их положений.

В системе источников экологического права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и КССР, ведомственных правил и инструкций. В то время не законы, а именно правительственные постановления определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Забота об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. как одна из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов поручено разработать Правительству СССР. Впоследствии эти мероприятия были закреплены не в законах, а в совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. “Об усилении охраны природы и улучшению использования природных ресурсов”.

Наряду с требованием развития экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, другими мерами, это постановление предусматривало необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию,

в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим представительным органом, становился юридически обязательным.

1 декабря 1978 г. было принято совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов”. С учетом роли, которая отводилась планированию как одному из главных инструментов регулирования общественного развития, с целью его совершенствования постановление предусматривало новую форму предпланового документа – территориальные комплексные схемы охраны природы. Усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, предпринимаемые на основе природоресурсного законодательства и названных правительственных постановлений, не давали, однако, видимых и ощутимых результатов.

В конце 1980-х гг. ЦК КПСС и Правительство СССР осознавали, что основными причинами резкого ухудшения состояния окружающей среды в стране стали *слабое правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды, несовершенная организация государственного управления в этой сфере, “остаточный” принцип финансирования природоохранительной деятельности, отсутствие у предприятий экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения.*

7 января 1988 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”.

Оно давало ряд следующих директив:

1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы (на основе подразделений природоресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга);

2) совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств (прежде всего путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнения окружающей среды);

3) решение о подготовке проекта Закона СССР об охране природы.

Эти директивы предстояло выполнять уже в новых политических и социально-экономических условиях и фактически в новом государстве, коим стал суверенный Кыргызстан.

Начиная с 1990 г. и до настоящего времени в экологическом законодательстве Кыргызстана произошли существенные изменения, вызванные распадом СССР и провозглашением Кыргызстаном

собственной независимости. Произошел почти полный пересмотр старого природоохранного законодательства, вызванный кардинальными изменениями в системе хозяйствования и системе государственной власти и управления. Следует отметить, что эта работа ведется и в настоящее время, так как многие вопросы экологии и природопользования до сих пор либо не урегулированы законом вообще, либо их регуляция не отвечает современным жизненным требованиям.

Осознание обществом необходимости сохранения окружающей среды, благоприятной и безопасной для жизни и здоровья настоящего и будущего поколений, получило воплощение во многих отраслях национального законодательства Кыргызской Республики. Этим законодательством введено нормирование качества окружающей среды подзаконными актами, закрепившими право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, гарантии и защита этого права.

Право человека на благоприятную окружающую среду формируется из природоохранного законодательства Кыргызской Республики. Его содержание в законодательстве КР раскрыто в Законе Кыргызской Республики “Об охране окружающей среды”, принятом в 16 июня 1999 г. [1]

Особое место в системе прав граждан, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, принадлежит праву на создание общественных объединений, фондов и иных некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды. Это связано с тем, что в период становления и развития в стране правового демократического государства появилась реальная возможность свободного объединения граждан по интересам, в том числе в области обеспечения благоприятной среды обитания человека, сохранения объектов природы, историко-культурного наследия и др. В то же время создание таких объединений расширило возможности граждан, направленные на защиту их экологических прав.

В процессе демократизации общественной жизни в период перестройки права общественных объединений существенно расширились и в настоящее время в концентрированном виде они содержатся в Законе КР “О некоммерческих организациях”, принятом 15 октября 1999 г. [2] В системе мер, направленных на реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду важное место занимает экологическая экспертиза.

Согласно Закону КР “Об экологической экспертизе” [3], целями данной экспертизы являются следующие:

- предотвращение воздействия возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду;
- оценка соответствия планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, а также в процессе их строительства и реализации требованиям природоохранного законодательства.

В Законе Кыргызской Республики “Об охране атмосферного воздуха” [4], атмосферный воздух определен как жизненно важный компонент природы, обеспечивающий естественную среду обитания человека и других живых организмов на земле, и подлежит государственной охране. Согласно преамбуле закон направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии и мерах.

На современном этапе экологическое право Кыргызстана развивается с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды в стране и приграничных государствах и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны наличие пробелов и фрагментарность в правовом регулировании экологических отношений; перспектив создания правового и социального государства; трансформации общественных экономических отношений; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и права окружающей среды в мире.

Из сказанного выше можно сделать вывод, что важнейшим принципом формирования экологического законодательства Кыргызской Республики на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

Литература

1. Об охране окружающей среды: Закон КР от 16.06.1999 г. № 53 (в ред. Закона КР от 27.04.2009 г. № 131) // Эркин-Тоо. 1999. № 54–55.
2. О некоммерческих организациях: Закон КР от 15.10.1999 г. № 111 // Эркин-Тоо. 1999. № 86.
3. Об экологической экспертизе: Закон КР от 16.06.1999 г. № 54 (в ред. Закона КР от 26.02.2007 г. № 21) // Эркин-Тоо. 1999. № 59–62.
4. Об охране атмосферного воздуха: Закон Кыргызской Республики от 12.06.1999 г. № 51 (в ред. Закона КР от 09.08.2005 г. № 145) // Эркин-Тоо. 1999. № 51.