

УДК 504.06(574)

КОНЦЕПЦИЯ КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Канд. экон. наук	А.М. Шукпутов
Доктор техн. наук	М.С. Дуамбеков

В статье приводятся обоснования необходимости кодификации экологического законодательства, обобщения, систематизации и конкретизации норм разработки экологического кодекса, направленного на сохранение и улучшение окружающей среды.

Модель устойчивого развития предполагает неразрывность задач сохранения окружающей природной среды и экономического развития. Устойчивое развитие обеспечивает должный баланс между решением социально-экономических проблем и сохранением окружающей среды, удовлетворением основных жизненных потребностей нынешнего поколения с сохранением таких возможностей для будущих поколений. Состояние окружающей среды является отражением уровня развития всего общества. Антропогенные изменения современной биосферы свидетельствуют об усилении опасных тенденций во взаимоотношениях природы и человека. Проблемы загрязнения окружающей среды и истощения ресурсов могут быть решены совместными усилиями со стороны государства, различных организаций и простых людей, для этого необходимо усиление механизмов реализации экологического законодательства.

Экологическое законодательство (законодательство в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов) в настоящее время является одним из наиболее развитых, охватывающих все стороны жизни и деятельности человека. Принято 11 специальных законов, ратифицировано 18 экологических конвенций. В перспективе намечена разработка еще 11 законов и присоединение к 6 конвенциям. Нормы экологического права включены более чем в 30 общегражданских законодательных актов.

Развитость и разветвленность законодательства порождает и определенные трудности в его использовании. Большинство экологических законов связано между собой и изменение одного требует изменения

большинства других, что наряду со значительными трудовыми затратами нередко нарушает общую систему экологического законодательства, порождает противоречия между законами и подзаконными актами.

Кроме того, для реализации указанных законов требуется большое количество подзаконных нормативных документов, что делает достаточно сложным практическое исполнение указанных законов. Например, в настоящее время действует 11 экологических законов и около 200 подзаконных нормативных документов и по рекомендациям экспертов необходимо, как минимум, удвоить их количество, но тогда переработка такого объема документов вообще становится нереальной.

Вместе с тем, системный подход к решению основных проблем сохранения окружающей среды и природных ресурсов, использование их как в интересах современного, так и будущих поколений, все более требует систематизации и общей взаимоувязки всех экологических требований, всех вопросов обеспечения экологической безопасности, сохранения биологического разнообразия животного и растительного мира.

Поэтому дальнейшее реформирование законодательства необходимо направить не на увеличение экологических законодательных норм, а на их систематизацию и повышение действенности. Именно эту задачу может решить кодификация экологического законодательства, т.е. обобщение, систематизация и конкретизация норм по сохранению окружающей среды и природных ресурсов в экологическом кодексе, большинство положений которого должны быть прямого действия без отсылки к подзаконным нормативным документам.

Объединение природноресурсных законов в Экологическом кодексе сменит их хозяйственную направленность на природоохранную и восстановительную. В Казахстане особенно важно это для водного и лесного законодательства, где до сих пор преобладают тенденции всемерного развития хозяйственного использования природных ресурсов. В то же время, специализированные законы по природным ресурсам построены как обычные законы и уровень кодификации в них незначителен. Хотя Россия и другие страны СНГ идут по пути кодификации именно этих законов, это может быть только промежуточным этапом, неоправданной потерей времени.

Создание Экологического кодекса будет закономерным продолжением прогрессивного процесса кодификации законодательства, осуществляемого в настоящее время в Казахстане.

Экологический кодекс позволит решить следующие задачи:

(1) доведение до необходимого минимума декларативных положений, сокращение теоретизированных принципов, целей и задач;

(2) возможность прямого действия норм, снабжение их механизмами исполнения, инструментами реализации включенных в них предписаний;

(3) провозглашение и обеспечение гарантий соблюдения признанных мировым сообществом экологических прав человека и гражданина, наполнение их конкретным содержанием - обеспечение эколого-гуманитарных аспектов развития общества;

(4) проведение в жизнь приоритета охраны жизни и здоровья человека, создания благоприятных экологических условий для его жизнедеятельности, труда и отдыха, как главных задач деятельности по охране окружающей среды, но не путем неоднократного повторения этих тезисов, а через установление конкретных норм и требований, без дублирования принципа;

(5) использование норм и правил международных договоров, по вопросам охраны окружающей среды, усиление координации межрегиональных и ведомственных усилий по обеспечению качества окружающей среды;

(6) отражение формирующейся в обществе позиции единого государственного органа управления, ответственного за регулирование природопользования, координацию действий ведомств, предприятий, организаций и учреждений по оздоровлению окружающей среды и улучшению ее качества, наделение его соответствующими правами и полномочиями;

(7) исключение дублирования с другими законодательными актами аналогичной силы.

Министерством начаты работы по подготовке проекта Экологического кодекса. В настоящее время создана рабочая группа с участием депутатов парламента, международных организаций: ОБСЕ, ЮСАИД, ПРООН, ГЭФ, ИСАР, АБР и НПО. Проведены три круглых стола рабочей группы по экологическому кодексу (май, август, октябрь 2001 г.). Экологический кодекс должен подразделяться на Общую часть, состоящую из 2 разделов и содержащую нормы, регулирующие общие вопросы охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, и Особенную, состоящую из 5 разделов и регулиющую вопросы природопользования по его отдельным отраслям.

В первом разделе предусматривается представить терминологию, определить задачи и приоритеты экологической политики, объекты окружающей среды и субъекты природопользования.

Во втором, будут определены основные составные части и функции государственного управления, включая вопросы государственного экологического контроля, государственной экологической экспертизы, Единой государственной информационной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, государственного учета и планирования использования природных ресурсов, природно-заповедного фонда и особо охраняемых природных территорий, экологического нормирования, стандартизации и сертификации, научных исследований в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, экологического образования и воспитания, международного сотрудничества.

В третьем разделе будут собраны нормы, регулирующие охрану каждого объекта окружающей среды: атмосферного воздуха, озонового слоя Земли и климата, земель, вод, недр, животного и растительного мира, особо охраняемых природных территорий.

В четвертый раздел будут включены нормы, регулирующие вопросы природопользования, в том числе сбора средств за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов, использования и воспроизводства всех природных ресурсов в отдельности. Также необходимо законодательно закрепить механизмы взаимоотношения общества и природы, государства и природопользователя с главным приоритетом «потребитель (загрязнитель) платит».

В пятом разделе предусматривается определить экологические требования по обязательной оценке воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, а также при перспективном планировании развития производительных сил и размещения производства, при проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий сооружений и иных объектов, при эксплуатации предприятий сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности, при размещении отходов производства и потребления.

Шестой раздел будет регулировать вопросы возмещения вреда, нанесенного окружающей среде, в том числе его оценки, ответственности за экологические правонарушения, возмещения вреда, разрешения споров и обязательного страхования ответственности за нанесение вреда.

Седьмой раздел будет содержать нормы, регулирующие вопросы объявления и ликвидации чрезвычайных экологических ситуаций, объявления и снятия статуса зон экологического бедствия.

В заключении можно отметить, что разработка экологического кодекса, объединяющего в себе природноресурсные законы имеющие положения прямого действия без ссылки к подзаконным нормативным документам даст возможность скорее решить наши стратегические задачи стабилизация качества окружающей среды и дальнейшего его улучшения. В настоящее время разработка «Экологического кодекса» включена в план мероприятий по реализации программы действия Правительства Республики Казахстан на 2002-2004 гг.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды РК

ТҰРАҚТЫ ДАМУ УШІН ЭКОЛОГИЯЛЫҚ ЗАҢДАРДЫ КОДИФИКАЦИЯЛАУ КОНЦЕПЦИЯСЫ

Экон. ғылымд. канд. А.М. Шукпутов

Техн. ғылымд. докторы М.С. Дуамбеков

Мақалада экологиялық заңдарды кодификациялау, қоршаған ортаны сақтау мен жақсартуға бағытталған экологиялық кодексті жасау нормаларын жалпылау, жүйелеу және нақтылау қажеттілігінің негіздемелері келтірілген.