

Аида Искоян

Руководитель Научно-образовательного центра экологического права ЕГУ, кандидат юридических наук, доцент

ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КАК ОДНО ИЗ ВАЖНЫХ УСЛОВИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В современном стремительно изменяющемся мире назрела необходимость новых подходов к разработке национальной экологологической стратегии, геополитики и критериев участия Армении в региональном, международном сотрудничестве, вытекающих из объективного процесса усиления экологического фактора как мировой, а не как национальной проблемы, а также обязательств, вытекающих из международных договоров страны. Исключительно важное значение имеет осознание решающего влияние экологического фактора на природу социально-экономической модели, которая сформировалась в стране в условиях рыночной экономики. Экологический фактор влияет на национальные цели, общественные и морально-этические ценности. Экологический фактор вырисовывает также проблемы возможных моделей эффективного экономического роста и создания в странах, в том числе и в Армении, экологически ориентированной и ресурсосберегающей экономики. В этой связи стратегия внутреннего единства эколого-социально-экономической системы должна составлять основу национальной экологической политики, макроэкономического прогнозирования и программирования. Указанное должно стать базой для законотворческого процесса и деятельности по совершенствованию государственной системы управления природопользованием и охраны окружающей среду в этой сфере. Для ее реализации – и это воспринимается сейчас как должное – требуется “экологизация” экономической и “экономизация” экологической законодательной системы, подзаконных и нормативных актов и т.д.

В обществе все более осознается экономическая природа экологии: проблемы экологии порождаются экономикой, решаются средствами экономики, экономика становится экологически ориентированной, а экология – экономизированной. В связи с этим считаем, что назрела ост-

рая необходимость совершенствования механизма отношений между государством в лице органов управления природопользованием и товаропроизводителями; законодательного обеспечения реализации перехода от принципа “загрязнитель платит” к рынку права на загрязнение и, далее к концепции “предотвращения загрязнения”.

Вопросы экономического развития важно исследовать, прежде всего, с позиций концепции устойчивого развития, направленной, в частности, и, прежде всего, на последовательное решение проблем сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды в процессе социально-экономического развития.

Идеи устойчивого развития (УР) закреплены в ряде принципов Декларации Рио де Жанейро по окружающей среде и развитию (1992г.). Согласно принципу 4 указанной Декларации «для достижения УР защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него». В сущности, в данном принципе закреплена эколого-правовая суть концепции УР: в основе любого решения о социально-экономическом развитии должны лежать учет экологических требований, которые, в свою очередь, должны быть закреплены в праве.

Вопросы охраны окружающей среды входят в круг проблем международного правового регулирования через систему многосторонних конвенций и соглашений. В природоохранном законодательстве различных стран все более четко формируются тенденции к его гармонизации, к отражению национальной специфики на базе общих единых для стран принципов (ст.6 Конституции РА).

Социально-экономическое развитие общества в XX веке, в основном ориентированные на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью обеспечить эти потребности. Богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались безграничными. Рост экономики во все возрастающем масштабе стал разрушительной для биосферы и человека. Указанная тенденция характерна и для Армении. Устранение сложившихся противоречий возможно только в рамках стабильного социально-экономического развития, не разрушающего своей при-

родной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобального изменения.

Одним из серьезных недостатков в сложившейся системе правовой управления окружающей природной средой и регулирования природопользования в стране является недостаточность, а иногда и отсутствие в законодательных и подзаконных актах указания о пределах ответственности органов государственного управления в этой области. Неотлаженность взаимодействия и организованной структуры природоохранных органов, инспекции, надзоров, а также их противоречия являются следствием несоответствия между законами о местном самоуправлении, об охране окружающей среды (Основы 1991 года потеряли свою силу) и положениями об охранных органах охраны окружающей среды и регулировании использовании природных ресурсов.

Одной из важных проблем в законотворческой сфере является то, что каждый последующий нормативный акт – закон или подзаконный акт в области охраны окружающей среды и природопользования противоречит хотя бы одному, если не большинству, предшествующим актам. Различные толкования нормативно-правовых актов часто приводят к неопределенности рамок управления, кругу полномочий природоохранных органов по отраслям и их дублированию. Нормативно-правовые акты все еще недостаточно учитывают существование экологических взаимосвязей всех видов природных ресурсов, определяющих качество окружающей среды при данных воздействиях. К сожалению, до сих пор сохраняются в определенных случаях, условия, когда одно ведомство независимо от других ведомств выдает разрешение на использование или изъятие определенных видов природных ресурсов, организует его охрану в отрыве от иных природных ресурсов, от экосистемы в целом. Такое положение вещей делает почти невозможным обеспечение требуемого обществом качества окружающей природной среды как незаменимой ценности. Все еще не соблюдается требование законодательства, обязывающего любого природопользователя для реализации своей хозяйственной и иной деятельности иметь соответствующее разрешение, лицензии на комплексное природопользование, содержащую условия на эксплуатацию отдельных видов природных ресурсов, ограничения на выбро-

сы загрязняющих веществ, размещения отходов и другие воздействия на окружающую среду. В центре регулирующей деятельности в этой сфере должна быть четко определена ответственность за качество окружающей природной среды, что является конечной целью законодательства.

Средством для достижения этой цели – сохранение качества окружающей среды – является обеспечение реализации международного принципа превентивности через обязательное участие уполномоченного государственного органа управления и других заинтересованных органов в разработке и утверждении концепций, планов, программ по вопросам землепользования, водопользования и иных видов природопользования. Одним из приоритетных направлений государственной экологической политики должно стать развитие сектора экономики, выполняющего работы и услуги экологического назначения, что особенно актуально в условиях перехода к зеленой экономике. В целях достижения этого необходимо создать современную, вытекающую из международных обязательств страны правовую основу для ускоренного устойчивого развития указанного сектора, реализуя меры по формированию рынка работ и услуг экологического назначения, обязательного включения всеми хозяйствующими субъектами в свои уставные документы экологические функции. Позитивным проявлением такого подхода можно указать на проект закона «О самоконтроле предприятий» (self auditing – внутрипроизводственный экологический контроль), деятельность которых оказывает воздействие на окружающую среду из-за своей затратной сущности большинство экологических направлений, дающих экономическую отдачу не сразу и не всегда в очевидных формах¹. Эти меры обязательно, как это принято в большинстве развитых странах, должны сопровождаться разнообразными льготами. Соответственно требования и показатели, обосновывающие экологическую составляющую, должны включаться во все государственные программы, направленные на поддержку и развитие предпринимательства.

Введение процедуры оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) в национальном законодательстве (1995г.) закрепило определенную правовую базу в качестве

¹ Л.И. Брославский, Государственный экологический контроль в США Журнал Российского права, №4, 2010, с. 5.

обязательного условия при подготовке и принятия решений о развитии хозяйственной и иной деятельности. Указанный закон, по идее, должен отражать в своих нормах положения международных конвенций, ратифицированных РА. Это, прежде всего, Конвенция “Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” Конвенция (Эспоо, 1991г.), Конвенция “О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды и доступу к правосудию” (Орхусская Конвенция, 1998г.). К сожалению, такой подход еще не отражен в национальном законодательстве. Хотя в проекте закона “О дополнениях и изменениях в законе от 1995г. “Об экспертизе воздействия на окружающую среду” в определенной мере предпринята попытка такого подхода.

Важную роль в формировании экологической политики сыграли решения Стокгольмской конференции ООН (1972г.) – Декларация принципов и План действий. Декларация принципов Конференции ООН (1992г.) по окружающей среде и развитию (Рио де Жанейро) провозгласила концепцию устойчивого развития для отдельных стран и цивилизации в целом, как единственную возможность для выживания человечества. Суть концепции устойчивого развития состоит в следующем:

1. объективное возрастание роли экологического фактора в жизнедеятельности общества;
2. осознание внутренней экономической природы экологических проблем;
3. равноприоритетность, внутреннее единство и внутреннее взаимозависимость экологических, социальных и экономических потребностей общества;
4. необходимость выбора такой стратегии национального развития, при которой достигается эколого-социально-экономический оптимум.

Учет указанного выше подхода очень важен при разработке экологического законодательства, где необходимо последовательно осуществлять принцип эколого-социально-экономического единства всей законодательной и нормативно-правовой системы. В ней экологические по содержанию юридические законы должны иметь социально-экономическое обоснование, а социально-экономические законы должны быть ориентированы экологически. К этой сфере деятельности государства и

общества в полне применимы четыре принципа (закона) Барри Коммера:

1. все связано со всем (учет в рамочных законах об охране окружающей среды экологической политики при разработке природоресурсового, природоохранного законодательства, других законов, содержащих эколого-правовые нормы, нормы-гарантии, нормы-механизмы), 2. все должно куда-то деваться, 3. природа знает лучше, 4. за все надо платить¹. Такой подход даст больше возможности обеспечить одно из основных требований экологического права и законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Для реализации этого принципа как принципа единства экологического и социально-экономического законодательства и насыщения экологических законов экономическим содержанием необходимо разработать программу самого процесса формирования, обсуждения и принятия экологического законодательства с учетом требований конституционных норм, в частности, ст. 6 Конституции РА и положений Конвенции ЕЭК ООН “О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды и доступе к правосудию” (Орхусская Конвенция), где “законодательство” в этой сфере является одним из компонентов “экологической информации” (ст. 2 п.3).

Главная цель функционирования экономико-административной системы управления природопользования – экологически ориентированное регулирование национальной экономики, согласованное с экономическим и социальным регулированием. Система управления должна обеспечить такие отношения между государством и природопользователем, при которой достигается непрерывное улучшение экологических параметров экономики без снижения ее экономической эффективности. С этой точки зрения полезно изучить и правильно, грамотно, научно обосновано внедрить систему экологического контроля с учетом опыта наиболее развитых в этом аспекте стран, например, США, где удалось, в

¹ А.Б. Искоян, Организационно правовое обеспечение охраны окружающей среды в Республике Армения, Теория, практика, проблемы, – в кн. “Международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС (Т. II)”, Отв. ред. Г.Е. Быстров. М., 2009, с. 21.

основном, гармонизировать экологическую, экономическую и социальную сферы.

В конце 80-х годов в СССР эта задача стояла и перед системой государственного контроля в сфере охраны природы и рационального природопользования. В 1988 году Совет Министров СССР и ЦК КПСС приняли эпохальное постановление – создание союзно-республиканского Государственного комитета по охране природы. Тем самым, произошла консолидация в сфере государственного управления природопользованием и охраны окружающей среды. Согласно этого постановления у государственных органов, осуществляющих и управление, и контроль за указанным процессом были разделены функции экологического контроля и хозяйственной деятельности. В настоящее время важное звучание приобретает анализ ключевых проблем и тенденций в развитии экологического законодательства. Результат такого анализа является основой формирования концептуального направления совершенствования правового регулирования экологических отношений. К сожалению, очень редко научные выкладки учитываются в этом процессе.

Центральным звеном в системе экологического права являются нормы, закрепляющие право на благоприятную окружающую среду. Совершенствование общественных отношений, складывающихся в этой области – важная задача, стоящая перед любим современным государством. По этому экологические отношения (общество-природа) являются значимой сферой национального правового регулирования, а экологическое право – важнейшим регулятором этих отношений. Впервые вопросы охраны окружающей среды на конституционном уровне нашли отражение в советской (1977) Конституции (ст. 18), что, конечно же, было закреплением принципов Стокгольмской Декларации Принципов (1972г.): охрана природы для настоящих и будущих поколений. Конституция РА 1995г. в ст. 10 закрепила, по сути, экологическую функцию государства – (Государство обеспечивает охрану и воспроизводство окружающей среды, рационального использования природных ресурсов).

В тексте измененной Конституции РА 2005г. в ст. 33.2 закреплено право каждого жить в окружающей среде, способствующей его здоровью и благополучию. Слабая защищенность прав человека на благоприятную окружающую среду обусловлена, на наш взгляд, общими отрицательными тенденциями в сфере реализации прав человека во всем

мире. К факторам, снижающие эффективность защиты прав человека, относятся кризисные явления в финансово-экономической системы мировой экономики. К числу факторов, влияющих на механизм реализации экологических прав человека, относится также правовая культура общества и человека. Низкая эффективность реализации экологических прав человека обусловлена также несовершенством отдельных правовых предписаний экологического законодательства. Так, в действующем законодательстве отсутствуют четкие определения “благоприятности”, “здоровой окружающей среды”, что приводит к неоднозначному пониманию содержания субъективных прав, к трудностям в правоприменительной практике в процессе защиты указанных прав человека.

Указанное выше делает актуальным необходимость совершенствования экологического законодательства как с точки зрения правовых условий для повышения активности граждан в области защиты своих прав, так и в этой определении однозначных характеристик основополагающего для понимания принципа защиты экологических прав, также понимания термина “благоприятная окружающая среда”. Одновременно, этому праву корреспондирует обязанность каждого лично и совместно с другими лицами охранять и улучшать окружающую среду. Важную эколого-правовую нагрузку имеет вторая часть этой статьи: “Должностные лица несут ответственность за сокрытие экологической информации или отказа от ее предоставления” (ст. 33.2 Конституции РА). Важным достижением Конституции РА в этом аспекте имеет также норма ст. 48, которая в содержании основных задач государства в экономической, социальной и культурных сферах закрепляет осуществление политики, обеспечивающей экологическую безопасность нынешних и будущих поколений (ст. 48 п.10), а также ст. 89 п.5 “осуществление Правительством государственной политики о области ... охраны природы”. Таким образом, в Конституции РА закреплен высокий уровень экологических требований, которые в настоящее время реализуются не в полной мере, не самыми эффективными правовыми способами и средствами, что приводит к слабой защищенности такой основной группы прав человека и гражданина, как экологические права. Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие действенного, логичного, реального механизма правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды в Армении, да и в регионе в

целом. Поэтому весьма актуальными являются вопросы о целях, задачах, направленности национального экологического законодательства и основных тенденций развития и решения проблем эколого-правового регулирования.

В числе задач, требующих повышения эффективности экологического права и законодательства, следует отметить необходимость совершенствования правового регулирования организации и проведения экологического контроля. Хотя в последние годы принят ряд нормативно-правовых актов, в том числе и закон, тем не менее, положение в этой области все еще характерно несовершенством, противоречивостью, дублированием, коррупционным риском и т.д., что не способствует основной цели этого вида государственного контроля – реализация политики исполнительной власти. Сфера государственного экологического контроля - это одна из важнейших сфер, которая нуждается во всестороннем анализе и представлении его выводов и комментариев, в том числе и общественных, на широкое обсуждение. Отсутствие целостного правового регулирования общественного экологического контроля существенно снижает оперативность, действенность и эффективность государственного экологического контроля. Хотя определенные положения общественно-экологического контроля закреплены в Орхусской Конвенции в виде права на доступ к экологической информации, право на участие общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды и права на доступ к правосудию, тем не менее необходимо предусмотреть в законодательстве возможность для заинтересованной общественности в проведении собственного независимого экологического контроля и/или участие в проведении государственного экологического контроля (в рамках допустимого – на основании закона). Важно также закрепить в законе эффективную процедуру принуждения должностных лиц и муниципальных органов к выполнению требований правовой нормы (enforcement of law).

В системе законодательства об охране окружающей среды одной из центральных мест занимает закон «Об экспертизе воздействия на окружающую среду» (1995г.). В этом законе впервые в национальной правовой системе было предусмотрена участие общественности в подготовке и принятии решений предполагаемой деятельности через институт общественных слушаний. И, хотя, закон имел отсылочную норму относи-

тельно процедуры подготовки и проведении общественных слушаний, общественные слушания, как институт в экологическом законодательстве, его рамки, принципы осуществления, правовая сила мнений и предложений общественности все еще нуждаются в четкой регламентации.

Приведенный краткий перечень проблем и предложений в системе экологического права далеко не претендуют быть исчерпывающим; просто мы подчеркиваем тот факт, что действующее экологическое законодательство Армении не решает поставленной перед ним наукой, международным правом и правоприменительной практикой насущные задачи экополитики и путей их решения.

Особое место в системе экологического права занимают вопросы юридической ответственности за нарушения требований законодательства в этой области.

Три основных принципа экологического права – принцип профилактики, принцип ответственности причинителя и принцип сотрудничества – вот именно те подходы, которые, на наш взгляд, в повседневных эколого-политических спорах и дискуссиях являются составной частью боевой выкладки противоборствующих интересов¹.

Принцип профилактики всупает в действие, чтобы обеспечить защиту и бережное использование природных ресурсов (ОВОС - EIA), он преследует предвещающую охрану окружающей среды, которая своевременно предотвращает возникновение экологических нагрузок и долгосрочно охраняет ресурсы, объем которых ограничен. Часто наряду с указанным принципом параллельно “идет” принцип предупреждения, который следует рассматривать как материальную парадигму экологической политики: заранее принимая соответствующие меры, помимо устранения опасности и ликвидации ущерба, следует предупреждать возникновение потенциальных негативных воздействий на окружающую среду по возможности в самом источнике этих воздействий, прежде всего по средством минимализации факторов, рисков, и стремиться к устойчивому ресурсосберегающему природопользованию².

Содержание следующего принципа – принцип ответственности причинителя “загрязнитель платит” – в настоящее время выходит за

¹ Правовые основы охраны окружающей среды в ФРГ. М., 1995. с. 2.

² Законы об охране окружающей среды. Бонн, 2000, издание 2-е, с. 7.

рамки чисто экономической оценки. Являясь выражением материального возложения ответственности за экологический ущерб, причиненный в результате индивидуализированных действий, он посредством юридического вменения призван обеспечивать, в первую очередь, репрессивную, компенсационную, но вместе с тем профилактическую охрану окружающей среды. Целью осуществления указанного принципа при этом является экономически эффективная и одновременно бережная использование природных ресурсов. Причинитель должен действительно предотвращать экологический ущерб, которым чреваты его действия, а причиненный ущерб ликвидировать, причем, полагаем, что в количественном отношении, конечно, будет использоваться вторая альтернатива. Условием для этого, однако, является внедрение этого принципа в обязательные правовые предписания; именно эта, почти лозунговая суть требования, что причинитель должен отвечать за последствия своих действий, уводит взгляд от общего принципа к его конкретизации, предпринятым законодателем. Только таким образом на основе законодательных решений (принятие законов) возникает фактическая ответственность причинителя. С другой стороны, не возникает в этом случае сверхположительной ответственности за все действия, каким-либо образом влияющие на окружающую среду.

Из сказанного можно заключить, что принцип ответственности причинителя, его детализация посредством требований, запретов, ограничений и возложений обязанностей весьма близок по сути к ответственности за правонарушителя, существующие в публичном праве. Однако, гражданско-правовая охрана окружающей среды посредством обязанности возмещать причиненный ущерб, например, в законе о возмещении вреда причиненного растительному и животному миру, также обретает свое обоснование в этом принципе.

И, наконец, принцип сотрудинчества: согласно этому принципу, эффективная охрана окружающей среды возможна лишь в том случае, если государство и его граждане будут сообща взаимодействовать. Являясь принципом политико-процедурного характера принцип сотрудинчеста призван обеспечивать ответственное участие и предприятий и их объединений, а также граждан в охране окружающей среды. Причем не для того, чтобы поставить под вопрос *принципальную ответственность государства* или даже субституировать (ответственность за небреж-

ность других лиц) его правомочия, а для того, чтобы с оптимальной приемлемостью использовать привлечение частных вливаний, интересов и знаний для осуществления экологической политики, отвечающей, по возможности, интересам всего общества в целом.

Aida Iskoyan
Chair of Civil Procedure, YSU
Candidate of Legal Sciences, Docent

**FUNDAMENTALS OF DEVELOPMENT OF THE NATIONAL
ENVIRONMENTAL POLICY AS ONE OF THE IMPORTANT
FACTORS FOR THE IMPROVEMENT OF THE ENVIRONMENTAL
LEGISLATION**

In the article the author analysis the streamlines of the development of national environmental policy. Particularly, the author critically analysis the concept of sustainable development and its features, main functions of state governance of nature resources and environmental protection.

By analyzing proper problems the author concludes that the foremost waymark for the development of aforementioned principals and institution should serve everyone's right to healthy environment cited in the article 33.2 of the Constitution of the Republic of Armenia.