

ԵՎՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆԵՔ

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ КАК НЕОБХОДИМАЯ ПРЕДПОСЫЛКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аида ИСКОЯН

*Руководитель Научно-образовательного
Центра Экологического права ЕГУ,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры Гражданского процесса ЕГУ*

Элементом культуры и объектом влияния является право, тесно связанное с экономическими и социальными процессами, испытывающие влияние общего континентального и обычного права и глобализации, имеющего целью обеспечение интересов граждан, общества, государства.

В развитии современной цивилизации обеспечение правопорядка с помощью нормативных актов занимает значительное место. Эффективность действия этих актов определяется уровнем их подготовки, обсуждения, характером рассмотрения, доведения до сведения исполнителей.

Свое особое место занимает культура законодательной техники, формируемой столетиями, вбирающий как национальный, так и международный опыт.

Указанное обстоятельство особенно актуально сейчас, в переходный период, когда растет количество принимаемых законов и подзаконных актов (по конвейерному принципу), а их действенность, эффективность, реализация правовой нормы снижается. Возрастание количества нормативных актов, регулирующих общественные отношения, автоматически не способствует повышению качества функционирования правовой системы. Указанная проблема, хотя и но-

сит общий характер, особенно актуальна и проблематична в отношении законов в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Экологическое законодательство имеет свои проблемы, трудности, обусловленные особенностями этой отрасли права, которые специалисты часто характеризуют не только как комплексную, но и как “супер отрасль” права, которая, как “зонтик”, покрывает, охватывает почти все отрасли права. Указанное свойство экологического права обусловлено *экологизацией* его норм, без чего данная отрасль “не может работать”.

Поразительные достижения прошлого и начала нашего века привели нас к роковой иллюзии, что с помощью машин мы, наконец, избавились от давления природных условий. Это заблуждение привело человечество к экологическому кризису, к деградации окружающей среды, на которой строится вся его деятельность, и, в конечном итоге — жизнь. Человек разомкнул круг жизни, который, по природе своей, должен быть замкнутым, и если он хочет выжить, он должен как можно скорее вернуть свой долг — такова основная идея автора книги “Замыкающийся круг” Барри Коммонера¹. Справедливость сказанного и актуальность тех четырех выводов (законов), к которым пришел автор указанной работы, подтверждается современным состоянием взаимоотношений членов общества, государства между собой по поводу использования, сохранения, восстановления, защиты природных ресурсов и ок-

ружающей среды для нужд нынешнего и будущих поколений. Ниже будет дан сравнительный анализ соотношения законов Барри Коммонера и рамок, структуры, направленности, содержания законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Общепризнанно, что охрана окружающей природной среды стала одной из важнейших проблем современности. Обсуждению этой проблемы в последние годы придается большое значение во всем мире. Прилагается много усилий к тому, чтобы в интересах всестороннего и, как это отражено в ряде международных правовых актах, устойчивого и экологически безопасного развития общества, обеспечить рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды.

Взаимоотношения общества и природы претерпели значительные изменения и в Армении. Эти изменения можно анализировать с позиции законодательства: с переходом Республики на новую модель развития изменились и правовые аспекты регулирования взаимодействия общества и природы. В советское время экономические отношения строились на монопольном праве государственной собственности на землю и другие объекты природы - леса, недра, водные ресурсы и основные средства производства. Законодательство в данной сфере строилось по отраслевому принципу, а охрана окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов оставались не более чем декларацией. С провозглашением независимости и государственного суверенитета Республика Армения приступила к созданию своего национального законодательства, в том числе и в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Прежде всего, была создана правовая база для приватизации земель, с тем, чтобы принципы рыночной экономики были реализованы на практике. С этой целью бы-

ли приняты закон "О крестьянском и коллективном крестьянском хозяйстве", Земельный кодекс РА (январь 1991г.). Армения первая из союзных республик осуществила приватизацию земель, параллельно, в административном порядке, ликвидировав все существовавшие в то время колхозы и совхозы страны. Это, конечно, имело весьма тяжелые экономические последствия.

Затем последовало принятие природноресурсовых кодексов - "Водный кодекс", "Кодекс о недрах" (1992г.), "Лесной кодекс" (1994г) и закон "Об охране атмосферного воздуха". Еще ранее были приняты Основы законодательства Республики Армения "Об охране природы" (1991), "Об особо охраняемых природных территориях" (1992), "Об экспертизе воздействия на окружающую среду" (1995). Законодательство в этой сфере исходя из положений науки экологического права, можно классифицировать следующим образом:

1. природоохранные законы,
2. природоресурсные законы,
3. другие законы, содержащие природоохранные нормы,
4. нормы-гарантии,
5. нормы-механизмы,
6. подзаконные акты².

Спустя десять лет после принятия первых эколого-правовых актов в Армении начался второй этап - этап обновления законодательства в этой сфере, с учетом достижений и пробелов, выявленных в ходе реализации законодательства в условиях углубления рыночной экономики и деградации природных ресурсов. В этих законах упор делался в сторону экономики, а интересы охраны окружающей среды, их правовое обеспечение опять оставалось в тени; даже те минимальные требования, которые закрепляла правовая норма, оставались на бумаге. С 2001 года были приняты новые законы и кодексы. В этом процессе указанные акты не были проанализированы с точки зрения выявления их недостатков и путей их устранения. В итоге

ԷԿՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆԵ

новые законы оказались на порядок ниже предыдущих. Как правило, ставилась цель принятия нового закона с тем же объектом правового регулирования, а не его улучшения, выявления причин его бездействия и совершенствования. Этот процесс осуществлялся в рамках различных грантовых программ, в которых решающее слово принадлежало донору.

Особую роль в охране окружающей среды выполняют нормы Конституции. Конституция независимой Армении была принята 1995г.. В ней была закреплена экологическая функция государства (статья 10). В дальнейшем Конституция была реформированна в 2005 г. В ней были отражены некоторые положения исходя из требований международных договоров Армении в этой сферы.

Положения конституционных норм в сфере охраны окружающей среды и природопользования условно можно разделить на три группы:

1. “Чисто” природоохранные (экологические) нормы, закрепившие экологическую функцию государства: это обеспечение государством охраны и воспроизводства окружающей среды, рационального использования природных ресурсов (статья 10); право каждого жить в окружающей среде, способствующей его здоровью и благополучию, обязанность лично и совместно с другими лицами охранять и улучшать окружающую среду; ответственность должностных лиц за сокрытие экологической информации или отказ от ее предоставления, закреплено в ст. 33.2.

2. Нормы, которые регулируют отношения собственности и природопользования- это, например, статья 31. Каждый имеет право на владение, пользование и распоряжение своей собственностью и ее наследование по своему усмотрению. Осуществление права собственности не

должно наносить вред окружающей среде, нарушать права и законные интересы иных лиц, общества и государства

3. Нормы, которые регулируют иные области общественных отношений, но которые могут быть применимы в эколого-правовых отношениях. Это закрепление принципов соотношения международных договоров РА и национального законодательства (ст. 6). Или положение статьи 27, закрепляющий право на свободное выражение своего мнения, поиск, получение и распространения информации независимо от государственных границ.

Реальный переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление общества к формированию демократического, социального и правового государства, к установлению эффективных норм в сфере природопользования и охраны окружающей среды преимущественно в законах, а не подзаконных актах — это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии, с учетом требований Европейских Директив.

Для обеспечения реализации экологической правовой нормы одним из требований для достижения этой цели является ее экологизация. На наш взгляд, для этих целей очень важно использование указанных ниже законов Б. Коммонера, и их перенос в сферу права, законодательства.

Первый закон экологии гласит: “все связано со всем”. Этот закон отражает существование колоссальной сети связей в экосфере: между различными живыми организмами, между популяциями, видами, а также между отдельными организмами и их физико-химическим окружением, т.е. мы имеем дело со сложнейшей экосистемой. Приминительно к формированию, принятию юридических законов в сфере окружающей среды, необходимо иметь рамочный за-

кон, который учитывал бы систему взаимосвязей и взаимозависимостей существующих в природе и учет их в каждом юридическом законе этой сферы. Не один закон в этой сфере не должен быть принят в отрыве и без учета первого закона экологии. Основы законодательства Республики Армения “Об охране природы” (1991) в определенной мере соответствовали этим требованиям, однако, к сожалению, по непонятным причинам, без обоснования и обсуждений и консультаций с научной общественностью, этот “головной” закон потерял свою силу. Ситуация в этой связи усугубляется тем, что отсутствует правовой акт в виде закона, который определял бы экологическую политику государства. Наличие в природно-ресурсовых законах соответствующей политики в виде водной, лесной, земельной и т.д., не может заменить собой потребность в общей экологической политике, закрепленной в праве.

Юридические законы также должны составлять четкую, внутренне логическую систему, их взаимосвязанную иерархию.

Второй закон экологии: “все должно куда-то деваться”. Это, разумеется, просто неформальная перефразировка фундаментального физического закона материя не исчезает. В применении к экологии этот закон означает, что в природе не существует такой вещи как “мусор” (отходы). Ничто не “исчезает”, то или иное вещество просто перемещается с одного места на другое. Одна из главных причин нынешнего кризиса окружающей среды состоит в том, что огромные количества веществ извлечены из земли, преобразованы в новые соединения и рассеяны в окружающей среде без учета того факта, что “все куда-то девается”. Применительно к праву окружающей среды это означает, что любой вид деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, должен учитывать указанный фактор: разреше-

ния, запреты, ограничения и т.д. должны быть регламентированы в законе (Закон РА “Об отходах производства и потребления” и т.д.).

Третий закон экологии: “природа знает лучше”. Этот принцип встречает значительное сопротивление, поскольку он противоречит укоренившейся уверенности в том, что человеческие существа обладают уникальной компетентностью. Одной из характерной особенностей современной технологии является представления о том, что она призвана “улучшить”, обеспечить такие продукты питания, одежду, жилище, и средства коммуникации, какие природа не может предоставить. В то же время, будучи плохо сформулирован, третий закон экологии утверждает, что любое крупное антропогенное изменение природной системы вредно для нее. Применительно к праву и к законодательству в этой области необходимо обеспечить обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологическую экспертизу, с целью предупреждения возможных неблагоприятных для окружающей среды и человека последствий. В качестве примера можно указать на историю с ДДТ, допущение генетический измененных организмов и д. т.

Четвертый закон экологии: “ничто не дается даром”. В экологии, как и в экономике, этот закон призван подчеркнуть, что всякая вещь чего-то стоит. Этот экологический закон объединяет в себе предшествующие три закона, потому что глобальная экосистема представляет собой единое целое, в рамках которой не может ничего быть выиграно или потеряно, и которая не может быть объектом всеобщего улучшения. Платежа по этому векселю нельзя избежать, он может быть только отсрочен. Применительно к праву и законодательству это означает, что человек должен отвечать за свои поступки по отношению к окружающей среде. Это проявление принципа

ԵՎՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆԵ

привентивности, который выражается в установлении санкций за нарушение требований законодательства не только в случае причинения вреда окружающей среде и человеку, но, что особенно важно, реагирование права на сам факт нарушения требований правовой нормы без возможности обозначить вред, причиненный окружающей среде.

В экологической ситуации, сложившейся в Армении, наиболее острой и социально значимой является задача повышения эффективности экологического законодательства и правоприменения, то есть реализация норм права. Часто требования законодательства в области охраны окружающей среды не выполняются, оставаясь, как и в прошлом, декларативным. Такое положение, на наш взгляд, является следствием отсутствия научно обоснованной экологической политики, возведенной в ранг закона, как это имеет место в наиболее развитых странах, таких как, например, в США, где законодательство в данной области оценивается как одно из наиболее развитых, эффективных и действенных, или в Германии, где оно определяется как конституционное или в других странах Европы.

В Армении в сфере законодательства по охране окружающей природной среды сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, принят ряд соответствующих законодательных и нормативных правовых актов, законодательная техника стала более совершенной (например, наличие почти каждого закона понятийного аппарата); шире используется опыт других стран в этой области; ратифицированы международные конвенции по различным аспектам окружающей природной среды, положения которых медленно и нечетко имплементируются в нормы национального зако-

нодательства. С другой стороны, вряд ли можно говорить о целенаправленной и системной законодательской политике в области охраны окружающей среды.

Современное экологическое законодательство в Армении в значительной своей части противоречно, бессистемно, многие его нормы носят отсылочный характер, в нем почти отсутствует механизм реализации требований законодательства в этой области. Кроме того, законодательство не приспособлено или недостаточно приспособлено к практическому использованию. Многие нормативно-правовые акты повторяют друг друга по существенным направлениям правового регулирования, причем, их применение затруднено разной терминологией при описании одних и тех же правил (примеры — Водный кодекс РА, Земельный кодекс РА, Лесной кодекс РА, Закон “Об охране растительного мира” и т.д.).

Однако самой существенной проблемой является то, что между принятием закона, регулирующего отношения по использованию и охране окружающей природной среды и последующими шагами исполнительной власти по реализации требований закона (процедура, механизм реализации правовой нормы и т.д.), как правило, существует довольно долгий временной промежуток, измеряемый часто не только месяцами, но и годами. Например, закон РА “Об экспертизе воздействия на окружающую среду”, принятый 20.11.1995г., закрепил очень ценный, совершенно новый демократический институт участия общественности в процессе осуществления оценка воздействия на окружающую среду через общественные слушания (ст. 1, 8, 10, 15), однако, процедура проведения общественных слушаний до сих пор не установлена, хотя такое требование закреплено в том числе и международными конвенциями (ст. 6, 7, 8 Орхусской Конвенции)³.

Большое количество пробелов в правовом регулировании общественных отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования вызывает необходимость разработки и принятия пакета принципиально новых и, с точки зрения, качества и эффективности, законов.

Первые шаги в этом направлении сделаны в рамках дополнений и изменений закона "О правовых актах", где закреплено требование о реализации следующих принципов:

- усиление превентивной роли права в окружающей среде.

- приоритет законодательного регулирования (первичные правовые нормы могут формулироваться лишь в законодательных актах).

- преемственность (развитие законодательства должно осуществляться преимущественно путем внесения дополнений и изменений в действующее законодательство, а не их замены новыми, с тем же предметом правового регулирования).

- признание экологических прав и обязанностей граждан,

- правовое обеспечение выполнения экологических требований при приватизации объектов государственной собственности (природных объектов, предприятий и т.д.).

Среди проблем организации управления природопользованием и охраной окружающей среды надо отметить необходимость разграничения контрольно-над-

зорных функции от хозяйственно-управленческой.

Совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесс их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечить должный учет таких интересов.

Орхусская Конвенция⁴ как новый вид международного соглашения в области окружающей среды провозгласила, что у нас есть обязательства перед грядущими поколениями. Она подчеркивает, что устойчивое развитие возможно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Она уязвляет подотчетность органов управления и охраны окружающей среды. Конвенция сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия общественности в реализации международных соглашений, признавая, что адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления основных прав человека, включая само право на жизнь.

¹ Барри Коммонер, "Замыкающийся круг" (природа, человек, технология). Гидрометеиздат. Ленинград, 1974г.

² "Экологическое право Республике Армения.- Сборник нормативных правовых актов" (1999-2004гг), Второе дополненное издание. Ответственный редактор Искоян А.Б., Ереван 2004г.

³ Конвенции ЕЭКООН "О Доступе к информации, участие общественности по вопросам, касающимся окружающей среды и доступа к правосудию (Орхусская Конвенция), Армения подписала ее 25.0.6.1998г., ратифицирована и вступила в силу 2001г.

⁴ Там же.

ԷԿՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ

**ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՆՈՐՄԵՐԻ ԷԿՈԼՈԳԻԱՑՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ԷԿՈԼՈԳԻԱԿԱՆ
ՕՐԵՆՍՊՐՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅԱՆ
ԱՆՀՐԱԺԵՇՏ ՆԱԽԱԴՐՅԱԼ**

Ափղա ԻՍԿՈՅԱՆ

*ԵՊՀ էկոլոգիական իրավունքի
գիտատեսական կենտրոնի ղեկավար,
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու,
ԵՊՀ քաղաքացիական դատավարության
ամբիոնի դոցենտ*

Հոդվածի հեղինակը քննարկում է ժամանակակից էկոլոգիական օրենսդրության վիճակը Հայաստանի Հանրապետությունում: Այդ օրենսդրության զգալի մասը հակասական է, չհամակարգված, իսկ դրա նորմերի մեծ մասն ունեն հղող բնույթ, և գրեթե բացակայում են այդ ոլորտի օրենսդրության պահանջների ի-

րացման մեխանիզմները: Ի հավելումն այդ ամենի՝ օրենսդրությունը բավականաչափ հարմարեցված չէ գործնական կիրառման համար:

Նշվածի պատճառներից է օրինաստեղծ գործընթացում օրենսդրի կողմից բնագիտական եզրահանգումների անբավարար կիրառությունը, այսինքն՝ իրավական նորմերի էկոլոգիզացիայի ապահովման ցածր մակարդակը:

Էկոլոգիայի օրենքների և ոլորտի օրենսդրության վերլուծությամբ հեղինակը եզրակացնում է, որ անհրաժեշտ է կիրառել Բարրի Կամմոնների չորս օրենքները էկոլոգիական օրենսդրության ստեղծման գործընթացում:

