

Акопова Э.А.
**«Гармонизация»
экологического
законодательства
в рамках ЕАЭС**

Проанализировав вопросы о состоянии и структуре экологического законодательства в странах ЕАЭС следует выделять два направления: первое – об источниках права, особенностях правотворческого процесса и его результатах в отдельных странах ЕАЭС и второе – о тенденциях развития экологического законодательства в Союзе в целом. В области охраны окружающей среды действует Соглашение о взаимодействии в сфере экологии и охраны окружающей среды, подписанном республиками. Кроме того, было принято решение об образовании Межгосударственного экологического совета. Одной из наиболее важных форм работы является создание нормативных актов, позволяющих в определенной степени унифицировать экологическое законодательство. Экологическая ситуация постепенно становится все более значимым фактором развития, влияющим на все сферы политического и экономического благополучия государства.

Ключевые слова: Евразийский союз, экологическое законодательство, унификация, экологическая ситуация.

Акопова Е.А.
**«Harmonization» of
environmental legislation in the
framework of the EAEC**

In the analysis of the status and structure of ecological legislation matter in the EAEC countries should be sever two directions: the first – about the sources of law especially the lawmaking process and its outcomes in separated EAEC countries and the second – about trends in ecological legislation in the Union in whole. It is possible to say that trends of lawmaking development and ecological law structures' formation differ in uniformity. Under state control in the sphere of ecology it is necessary to understand executive and administrative activities of relevant government authorities which aims to environmental efficient ensure and environmental protection.

Key words: Eurasian Union, ecological lawmaking, unification, ecological situation.

Акопова Э.А.
**ЕАЭО шегінде экологиялық
заңнаманы «гармонизациялау»**

ЕАЭО мемлекеттерінің экологиялық заңнамасының құрылымы мен жағдайы мәселелерін сараптауда басты екі бағытты атап өтуге болады: бірінші – ЕАЭО-тың жеке мемлекеттеріндегі құқық көзі, заң шығару үрдісінің ерекшеліктері мен оның қорытындылары жөнінде және екінші жалпы Одақтағы экологиялық заңнаманың дамуының беталысы жөнінде. Қоршаған ортаны қорғау саласында республикалар арасында қол қойылған қоршаған ортаны қорғау мен экология саласындағы өзара әрекеттесу келісімшарты қызмет етуде. Сонымен қатар, мемлекетаралық экологиялық кеңес құрау жөнінде шешім қабылданған. Жұмыстың маңызды бағыттарының бірі экологиялық заң шығарушылықты белгілі бір деңгейде бірегейлендіруге мүмкіндік беретін нормативтік актілер қабылдау болып табылады. Экологиялық ахуал біртіндеп мемлекеттің экономикалық және саяси әл-ауқатына әсер етуші маңызды фактор болып табылады.

Түйін сөздер: Еуразиялық одақ, экологиялық заңнама, бірегейлендіру, экологиялық ахуал.

“ГАРМОНИЗАЦИЯ” ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ЕАЭС

Со времени приобретения независимости в Республике Казахстан произошли большие качественные изменения. Казахстан стал самостоятельным государством; в корне изменилась экономическая система общества и ее политический строй. Проведена реформа законодательной, исполнительной и судебной системы, они приведены в соответствие с принципом разделения власти [1].

В Республике Казахстан была принята Конституция, действующая и в настоящее время. Кроме того, были приняты значительное число нормативно-законодательных актов в сфере экономики, охраны окружающей среды и природопользования, а также Гражданский кодекс, кодифицированные законодательные акты о земле, о недрах, законодательство об охране окружающей среды и многие другие были.

В современный период исследование и оценка причин экологического кризиса имеют принципиальное значение и могут оказать большое влияние на процесс совершенствования законодательства.

Ежегодно увеличивающиеся в Казахстане объемы использования природных ресурсов, что характерно для всех стран с сырьевой направленностью экономики, свидетельствуют о тенденции усиления сверх эксплуатации природы. Правительством страны не принимаются во внимания предупреждения ученых о необходимости последовательного и систематического мониторинга экологических последствий проводимой макроэкономической политики [2].

Можно отметить несовместимость и противоречие между тем, как в реальности человечество строит свое отношение к окружающей среде на протяжении всей своей истории и царящей до сих пор иллюзией о возможностях усовершенствования существующих способов производства и правового регулирования. Существующий способ хозяйствования, основанный на традиционно используемом энергетическом сырье, в настоящее время может привести к глобальной экологической катастрофе. Альтернативные же виды источников энергии (солнечная, ветровая и другие) не способны серьезно конкурировать в удовлетворении современных энергетических потребностей.

В настоящее время поиски оптимального законодательного регулирования должны быть сосредоточены на принципиально

новой основе. Как показывает практика, всякого рода попытки приладить или усовершенствовать действующий правовой механизм применительно к сиюминутным нуждам экономики, основанной на существующей энергетике, не имеют эффекта в принципе, а в условиях нарастающего экологического кризиса и малоперспективны. Экологическое законодательство, базирующееся на устаревших подходах, может даже способствовать углублению экологического кризиса, если оно будет следовать идеям антропоцентризма - охраны среды, окружающей человека, с его разрушительными амбициями и с порождением иллюзии решаемости неразрешимых проблем.

Анализ экологической ситуации и законодательства в настоящее время могут и должны привести к переоценке отношения человека к самому себе и природе, а также выборе направлений своего развития в будущем. Значение такого рода выводов и оценок должно быть вполне сопоставимым с результатами экологического моделирования, представленными мировому сообществу основателями Римского клуба еще полвека назад и определившим зарождение экологических приоритетов в политике и законодательстве развитых и многих развивающихся стран. На новом витке развития экологические проблемы не просто обострились, но приобрели, к сожалению, иное качество [3].

Тем не менее, выход из сложившейся ситуации есть, если в ближайшем будущем в Казахстане, как и в других государствах Евразийского союза, все виды законодательного регулирования будут сориентированы на качественно иную систему организации производства и потребления, и будут строиться на принципиально новых началах, которые способны обеспечить гармонизацию не только на межгосударственном уровне, но и гармонизацию интересов мирового сообщества с возможностями биосферы.

Накопившиеся вопросы и задачи развития экологического законодательства по объективным и субъективным причинам не смогли найти своего исчерпывающего разрешения. Их актуальность не только сохраняется, но даже усиливается. В связи с этим, необходимость теоретического осмысления проблем формирования экологического законодательства в новых условиях становится назревшей необходимостью и выдвигается на первый план.

В период распада Советского Союза активное распространение стали получать различные доктрины экологического права или права окружающей среды как поглощающего в качестве

родовой общности обе разновидности - природоохранительного и природоресурсного права, причем как с делением их между собой, так и без такового. По нашему мнению, в настоящее время концептуальные подходы к развитию экологического права должны исходить не только из сущего, сколько из должного, включая исторические закономерности, трансформации природы и существо экологического отношения. В широком плане в научной литературе этим термином обозначается весь комплекс общественных отношений, которые возникают в процессе взаимодействия природы и общества и являющиеся предметом экологического и правового регулирования. При этом, использование и потребление природных ресурсов для удовлетворения потребностей человека и охрана окружающей среды рассматриваются как два самостоятельных и, в принципе, противоречивых направления такого регулирования [4].

Однако эти противоречия сами по себе весьма условны, так как трудно найти в современную эпоху доказательства сопоставимости усилий и затрат человечества на охрану окружающей среды. Можно лишь констатировать потребительское отношение к природе. Поэтому было бы правильным говорить не о противоречии одного интереса другому, а лишь об отсутствии баланса интересов.

Между тем, с исторической точки зрения такое «противоречие» не заложено изначально, а порождено самим человеком и существует лишь в течение относительно непродолжительного периода становления и развития цивилизации - всего около тысячи лет. Концептуально эколого-правовое регулирование базируется на том, что использование и охрана природы могут и должны существовать как единый процесс и резюмироваться законодательством как, возможно, не однородные, но единые по своей природе, общественные отношения. Этот подход к предмету регулирования экологического законодательства не является чем-то новым, а всего лишь служит проявлением исторической закономерности и объективных тенденций. Отраженный в нормах религии, морали и обычаях, он исповедовался большинством человечества вплоть до нынешнего тысячелетия и, как полагаем, не имеет альтернатив для выживания в будущем. Поэтому бессмысленно в принципе противопоставление и обособление интересов природы и общества, так как все должно быть подчинено только одной главной цели – выживанию и сохранению. Анализ глобальных проблем и прогнозирование

экологической ситуации на планете - предмет интегрированных усилий ученых многих стран и отраслей. Очевидно, что без соответствующего научного фундамента и комплексных оценок дальнейшее концептуальное развитие подходов к правовому регулированию будет невозможным, и законодательство, формируемое на порочной концептуальной базе, останется декларацией, что тоже, вероятно, будет способствовать нарастанию экологического кризиса [5].

Содержащиеся в основных законах страны - Конституциях Казахстана и России нормы, носят публично-правовой характер. Но когда обеспечение или защита чьих-либо прав и законных интересов переходит с конституционного на иной уровень (гражданско-правовой, административно-правовой и т.д.), то в соответствующих случаях начинают действовать как публично-, так и частно-правовые нормы и институты. Механизм правового регулирования устроен таким образом, что, с одной стороны, отрасли права могут быть подразделены на частно правовые и публично-правовые лишь условно, а с другой, подразделение системы права на частное и публичное вообще выходит за отраслевые рамки, так как это более крупные, чем отрасль, системные образования. Тем не менее, несмотря на увеличение в экологическом праве количества частно-правовых элементов, основой его все же остаются публично-правовые нормы и институты. Соответственно дифференцируются и методы защиты экологических субъективных прав.

В нашем примере закрепленный в Конституциях публичный интерес - охрана окружающей среды (благоприятной, в частности, для жизни и здоровья человека) реализуется посредством практически всего арсенала механизма правового регулирования. Этим предопределяется комплексный и специфический характер экологического права и законодательства, а также объясняется необходимость сочетания разно отраслевых институтов, норм, приемов и методов эколого-правового регулирования. Важным направлением в развитии эколого-правового законодательства должна стать разработка дополнительных механизмов повышения эффективности правового регулирования в данной сфере отношений. В связи с этим, одной из проблем, с которой неизбежно столкнется законодатель, является необходимость надлежащего учета общественного экологического интереса при включении в экологическое законодательство тех или иных договорных элементов и элементов вещного права.

На сегодня в экологическом законодательстве можно наблюдать наличие таких частно-правовых институтов и норм, которые могут быть группированы, как: право собственности на отдельные виды природных объектов и ресурсов, различные виды природопользования, экологические сервитуты и другие вещные права; обязательственные отношения (договор на природопользование и иные сделки в этой сфере); гражданско-правовые способы защиты экологических прав (экологические деликты, защита прав кредиторов по экологическим обязательствам и др.); комплексные институты экологического законодательства, включающие частно-правовые нормы (лицензирование природопользования как элемент специальной правоспособности юридического лица, платность воздействия на окружающую среду, экологический аудит, экологические требования при переходе права собственности на имущество предприятия и другие). Разработка новейшего российского и казахстанского экологического законодательства периодически порождала ряд серьезных проблем, связанных с правомерностью включения в него тех или иных договорных элементов и элементов вещного права; соотношением границ действия последних с иными по своей природе нормами; использованием гражданско-правовых способов защиты экологических прав; действием гражданско-правового института деликта в эколого-правовой сфере отношений. Кроме того, возникновение новой ситуации в правотворчестве переводит в практическую плоскость давнюю научную дискуссию относительно разграничения отраслей права.

Необходимость сближения несходных между собой законодательных систем обусловлена потребностями международного сообщества в совместном решении целого ряда общих задач. Это предполагает установление, где это возможно, общих принципов и правил регулирования. В таких областях, как охрана окружающей среды, таможенный режим, транспорт, здравоохранение и так далее, общие принципы способствовали бы обеспечению согласованной политики стран - участниц межгосударственного союза или стран, объединенных единым географическим пространством. В сфере экологии указанный процесс идет быстрее в силу того, что регулируемые общественные отношения обладают большей однородностью и незначительной политизированностью [6].

Разумеется, согласованное развитие не является самоцелью. Если конкретная проблема

может быть решена на национальном уровне и для этого достаточно собственных средств, то и нет нужды прибегать к международной помощи.

Согласованное развитие экологического законодательства нового поколения с законодательством зарубежных государств рассматривается сегодня в качестве одного из основных принципов формирования законодательства государств на всем пространстве Евразийского союза. При этом, очевидно, что на сегодня такой процесс ни в коем случае не строится на паритетной основе, в силу различия в ступенях развития экологического законодательства в странах ЕАЭС и развитых зарубежных стран. Это, конечно, не ограничивает возможности заимствования достижений, в числе которых, по праву находится институт юридической ответственности, теория механизма правового регулирования и др. [7].

Отсутствие единообразного понимания соответствующих категорий в правовой теории и законодательной практике, синонимичность понятий «гармонизация» и «унификация» в правовом лексиконе порождают некоторые неясности и расхождения в ходе анализа процесса сближения правовых систем.

Гармонизация, которая некоторыми авторами понимается как цель, позволяет рассматривать это понятие как родовое, включающее в себя такие «мирно сосуществующие в рамках гармонизации механизмы и способы, как унификацию, дифференциацию и определение правил игры», обеспечивающие наиболее высокий уровень согласованности и совместимости гармонизируемых систем - экологического законодательства.

В современной теории права в качестве родового понятия рассматривается согласованное правовое развитие государств, объединяющее четыре основные формы или направления [8].

Это:

1) сближение законодательства, когда определяются общий курс государств в какой-либо отрасли, направления развития и этапы сближения;

2) гармонизация законодательства с согласованным единым подходом, концепцией развития законодательных систем каждого государства, выработка единых правовых принципов и отдельных решений;

3) принятие модельных законодательных актов;

4) унификация законодательства с разработкой и введением в действие общеобязательных единообразных юридических норм и правил.

С учетом поставленных задач согласованного законодательного развития меняется и соотношение этих форм между собой. К примеру, принципы могут быть и средством сближения, гармонизации, и унификации. Каждое из названных направлений в зависимости от поставленных целей позволяет использовать конкретные способы взаимного согласования законодательных систем. Поиск оптимальных механизмов и установление правильного сочетания юридических средств сближения, гармонизации и унификации национальных законодательств требуют огромных усилий теоретиков и разработчиков законодательства [9].

Исходя из вышеизложенной классификации понятий, можно говорить о начавшемся процессе «сближения» в рамках согласованного развития законодательных систем. Это подтверждается и современными тенденциями кодификации экологического законодательства в странах Союза. Конечно, такой вывод ни в коей мере не является категоричным или окончательным. Учитывая сложность и гибкость происходящих процессов, «сближение» нормативных актов или отдельных позиций иногда может перерасти в «гармонизацию» в тех случаях, когда, например, речь идет об отдельных элементах механизма экологического страхования, особо охраняемых объектах и территориях или экологическом лицензировании, и даже в «унификацию» в вопросах экологического нормирования и стандартизации. Иначе говоря, эти процессы не всегда просто разграничить.

Работа над формированием нового современного экологического законодательства Казахстана, России и других стран ЕАЭС является сближением правовых систем. Гармонизация правовых систем, происходит в таких сферах, как экологическое страхование, правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов, экологическое лицензирование. Унификацию можно наблюдать в отношении экологического нормирования и стандартизации.

Литература

- 1 Культелеев С. Т. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. Алматы, 2003. – 238с.
- 2 Имакова Г.У. Политический механизм обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан // Саясат. – 2002, апрель. – 50-53с.
- 3 Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. М.: Издательство «НОРМА» (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 535с.
- 4 Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография. М.: АТИСО, 2008. – 32с.
- 5 Ушаков Н.А. Международное право: Учебник. М: Юристъ, 2005. – 375с.
- 6 Флек Д. Международное право между фрагментацией и интеграцией: вызовы для теории и практики // Российский юридический журнал. 2011. № 6
- 7 Шамсутдинов Э.Р. Экологизация российского законодательства в контексте Концепции устойчивого развития // Юридический мир, 2008, № 1.
- 8 Д.Ж. Жумагажинов, Г.Б. Ахмеджанова. Экологическое право Республики Казахстан: учебно-методическое пособие для студентов юридических специальностей . – Павлодар, 2007. – 137 с.
- 9 Оценка факторов экологической безопасности // Промышленность Казахстана. – 2003. - №12. –52-58с.

Referenses

1. Kul'teleev S. T. Jekologicheskoe pravo Respubliki Kazahstan: uchebnoe posobie. Almaty, 2003. – 238s.
2. Imakova G.U. Politicheskij mehanizm obespechenija jekologicheskoy bezopasnosti Respubliki Kazahstan // Sajasat. – 2002, aprel'. – 50-53s.
3. Bogoljubov S.A. Jekologicheskoe pravo: Uchebnik dlja vuzov. M.: Izdatel'stvo «NORMA» (Izdatel'skaja gruppа NORMA-INFRA-M), 2001. – 535s.
4. Tihomirova L.A. Zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii ob ohrane okružhajushhej sredy: problemy realizacii: Monografija. M.: ATISO, 2008. – 32s.
5. Ushakov N.A. Mezhdunarodnoe pravo: Uchebnik. M: Jurist#, 2005. – 375s.
6. Flek D. Mezhdunarodnoe pravo mezhdū fragmentaciej i integraciej: vyzovy dlja teorii i praktiki // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2011. № 6
7. Shamsutdinov Je.R. Jekologizacija rossijskogo zakonodatel'stva v kontekste Konceptii ustojchivogo razvitija // Juridicheskij mir, 2008, № 1.
8. D.Zh. Zhumagazhinov, G.B. Ahmedzhanova. Jekologicheskoe pravo Respubliki Kazahstan: uchebno-metodicheskoe posobie dlja studentov juridicheskikh special'nostej . – Pavlodar, 2007. – 137 s.
9. Ocenka faktorov jekologicheskoy bezopasnosti // Promyshlennost' Kazahstana. – 2003. - №12. –52-58s.