ЧТО ДЕЛАТЬ,



ЧТОБЫ ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРАБОТАЛО?

Загрязнение атмосферного воздуха, незаконная рубка деревьев, браконьерство – лишь некоторые из действий во вред природе. Природоохранное законодательство призвано их пресечь. Насколько оно действенно?

*«Правда Востока», 16.5.2003г.***ЧТОБЫ ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРАБОТАЛО?**

Загрязнение атмосферного воздуха, незаконная рубка деревьев, браконьерство – лишь некоторые из действий во вред природе. Природоохранное законодательство призвано их пресечь. Насколько оно действенно?



Десять – двенадцать тысяч правонарушений выявляется ежегодно по линии контрольной деятельности Госкомприроды. Правонарушители, а это должностные лица и граждане, привлекаются к административной ответственности, случается, и к уголовной. Часть дел сопровождают исковые производства в судах для возмещения нанесенного ущерба. Поступления от дел подобного рода составляют десятки миллионов сумов.

Но большинство людей правопослушно независимо от социального положения, рода занятий. Правопослушно и большинство предприятий: они разрабатывают проекты, связанные с использованием природных ресурсов, представляют на экспертизу, разрабатывают экологические нормативы и стараются соблюдать их.

Узбекистан присоединился к целому ряду международных соглашений в области охраны природы. Стоит упомянуть Базельскую конвенцию, послужившую мощным толчком для разработки и принятия Закона «Об отходах», Конвенцию «О сохранении биологического разнообразия», благодаря которой в Узбекистане разработаны Национальная стратегия и план действий по сохранению биологического разнообразия. Сыграл свою роль и Монреальский протокол по защите озонового слоя: прекращен импорт озоноразрушающих веществ и продукции, их содержащей. Во многие законодательные акты – не природоохранные – введены нормы, защищающие экологические права граждан. Среди

них – Закон «Об органах самоуправления граждан». А образцом в этом плане можно назвать Градостроительный кодекс.
Усиливается экологическое правосознание граждан и их органов самоуправления. Активнее действуют экологические негосударственные некоммерческие организации. Увереннее становится перо экологических журналистов. И все-таки претензий к охране природы хоть отбавляй. Почему? У экологии есть очень сильный оппонент – экономика. Когда экономика кормит, одевает, согревает, укрепляет оборону, экологические требования как бы препятствуют наращиванию ее оборотов. На что человек реагирует активнее – на изменение качества и цены продуктов или на изменение качества окружающей среды? Конечно, на первое. Всем хочется больших материальных благ, пусть даже в ущерб окружающей среде.
При оценке экономического развития страны рассматриваются только показатели экономического роста. Если бы мы учитывали, какой ценой для окружающей среды удалось достичь тех или иных экономических благ, как в будущем экономические победы отразятся на конкретных экосистемах, наверное, не одна экономическая победа имела бы знак минус.



Противостояние между экономикой и экологией формирует противостояние между их представителями. С одной стороны, это бизнес, органы управления отраслями промышленности, органы власти, отвечающие за экономические показатели, а с другой – немногочисленные представители специально уполномоченных органов охраны природы. Среди них только Госкомприрода, Минздрав и Управление ГАИ не несут прямой ответственности за экономические показатели. Население стоит между «противоборствующими» сторонами. Его претензии к качеству окружающей среды усиливаются по мере того, как растет материальный достаток. Со временем у простых граждан все больше возникает вопросов: «Что там, в наших законах?»
В них охвачено множество аспектов – система государственных органов, распределение функций и полномочий между ними, сохранение биологического разнообразия, доступ к информации, меры экономического регулирования и многие другие. Вместе с тем в природоохранном законодательстве чрезмерно велико число декларативных и отсылочных норм без четкого механизма реализации. Например, вопросы экологического страхования, общественного экологического контроля, многообещающе упомянутые в Законе «Об охране природы», не получили развития.
Декларативны по большей части и вопросы экономического механизма природопользования. Указан ответственный исполнитель – Кабинет Министров. В его компетенции – устанавливать порядок взимания платежей за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в природную среду и размещение отходов. Однако расширительное толкование этой нормы привело к тому, что с 1 января по 1 мая 2003 года этот важный вид регулирующего платежа, направленный на снижение загрязнения окружающей среды, не действовал.
Законом «Об экологической экспертизе» установлено, что всякая хозяйственная

деятельность представляет собой потенциальную опасность и в силу этого должна быть подвергнута экспертизе. Однако в «Положении о государственной экологической экспертизе в Республике Узбекистан», принятом позже, указан перечень видов деятельности, которые в обязательном порядке должны пройти процедуру экспертизы. Виды деятельности, не попавшие в перечень, могут реализовываться без этой процедуры. Это – прямое противоречие принципу презумпции потенциальной экологической опасности любой хозяйственной деятельности, закрепленной законом.
Возможно, по той же причине отсылочности некоторых статей Закона «Об особо охраняемых природных территориях» вяло идет процесс создания новых заповедников, в том числе биосферных, национальных природных парков, а также биосферных резерватов, положительно зарекомендовавших себя в мировой практике. Общая площадь особо охраняемых природных территорий занимает в Узбекистане около двух процентов, тогда как общепризнанной мировой нормой являются десять процентов площади государства.



По действующему законодательству принятие решения об образовании заповедников, национальных природных парков относится к компетенции правительства. Получается, именно оно на десяти процентах территории должно установить правовой режим для граждан и юридических лиц, отличающийся от режима, установленного для остальных пространств, но для этого полномочий Кабинета Министров недостаточно. И вот почему. На конкретных территориях должны устанавливаться конкретные, особенные для данной территории экономические льготы и ограничения. Они должны выражаться в налоговом законодательстве, в правовых отношениях между местными органами государственной власти и управления, особом режиме природопользования. Это связано в свою очередь с конституционными правами и обязанностями каждого гражданина, а также юридических лиц.
Такими полномочиями обладает Олий Мажлис. Следовательно, в действующее законодательство необходимо внести изменения, согласно которым он был бы наделен функциями объявления об образовании национальных природных парков, заповедников, биосферных резерватов, установления в них конкретного законодательного регулирования.
Аналогия в законодательстве Узбекистана уже есть. Так, по Закону «О свободных экономических зонах» положение о каждой конкретной свободной экономической зоне принимается парламентом. А ведь особо охраняемые природные территории – это тоже «экономические зоны». Но они отягощены повышенным вниманием к сохранению природного разнообразия растительного и животного мира, ландшафтов. Здесь налицо более сложный комплекс правовых отношений, чем в свободных экономических зонах.
Обилие отсылочных норм в большинстве природоохранных законов возлагает на правительство и его органы обременительную обязанность дорабатывать их содержательную часть и отодвигает на неопределенное время сроки полной и качественной реализации требований законов. Но не надо забывать, что правительство – это орган исполнительной власти, а не законодательной. Потому-то разработчикам в

проектах законов, представляемых парламенту, следует находить максимально полное решение всех общих и даже некоторых кажущихся частными вопросов. Необходимо в законах оставлять правительству ясное поле действия, определяя задачи и указывая способы их решения.
Конечно, подробное описание в законах всех зримых и не зримых случаев, вариантов действий, конкретных процедур, прав и обязанностей утяжелит текст и сделает его похожим на инструкцию. Но такие законы-«инструкции» есть во многих странах. Ясность и



законченность изложения – это одна из гарантий исполнимости любого законодательного акта. Тогда не потребуются интерпретации на уровне подзаконных актов.
На то, чтобы природоохранное законодательство заработало, может повлиять и общественность. Вот какие тут перспективы: информирование ее об экологической обстановке, о проектах, привлечение к процедуре их обсуждения, развитие общественного контроля, внедрение норм экологической демократии, которые особенно четко выражены в Орхусской конвенции, активность СМИ… Все это может в короткое время дать положительные результаты и свести к минимуму недостатки действующего законодательства, а также предупредить их возникновение в будущем.
Природоохранное законодательство не только Узбекистана, но и ряда передовых стран, таких, как США, Южная Корея, а также стран Европейского Союза наиболее активно развивается только в последние три-четыре десятилетия. По сравнению с уголовным, гражданским законодательством, оно – дитя в колыбели и требует особого внимания.
Начальник эколого-правового отдела Госкомприроды Тимур ТИЛЛЯЕВ.
«Правда Востока», 16.5.2003г.
P.S. В декабре 2004 года был принят закон «Об охраняемых территориях».

Добро пожаловать на канал SREDA.UZ в Telegram

05.01.2010