

ISSN: 2219-8229

E-ISSN: 2224-0136

Founder: Academic Publishing House *Researcher*

DOI: 10.13187/issn.2219-8229

Has been issued since 2010.



European Researcher. International Multidisciplinary Journal

Legal sciences

Юридические науки

UDC 504 (082)

Legal Support for Ecological Safety in the Republic of Kazakhstan*

Gulzhazira A. Ilyasova

Karaganda State University named on E.A.Buketov, Kazakhstan
100026, Karaganda, Stroiteley Avenue, house 11/1, fl. 17
PhD, associate professor
E-mail: G.Ilyasova@mail.ru

Abstract. The article features the analysis of Kazakhstan' National Legislation, international conventions (agreements) in the area of Ecological Sustainability ratified by the Republic of Kazakhstan. The agreements have been endorsed by Resolutions of Inter-Parliament Assembly of States Members of the Commonwealth of Independent States. Recommended legal act dated November 2, 1996, "Law on Ecological Safety" dated November 15, 2003. The analysis of Kazakhstan's legislation demonstrates partially effective laws on ecological safety. In this regard, there is a need to systemize the current legislature and adopt legal instrument regulating sustainability of ecological safety in the Republic of Kazakhstan.

Keywords: enforceability; national safety; ecological safety; ecological legislation; ecological issues; environmental protection; right to a healthy environment.

Введение. Обеспечение экологической безопасности относится к важным и приоритетным направлениям в защите национальных интересов. Вопросы обеспечения экологической безопасности стало актуальной проблемой сегодняшнего дня в связи с тем, что охрана окружающей природной среды – одна из наиболее актуальных проблем современности, от правильного решения которых во многом зависит успешное развитие экономики, благосостояние нынешнего и будущего поколения.

С момента обретения независимости Республика Казахстан столкнулась с серьезнейшими проблемами в области окружающей среды, и ныне их решение возведено в ранг государственной политики. Начиная с 1990-х гг. в Казахстане начала формироваться новая экологическая политика. В ее основу была положена задача формирования эффективных механизмов обеспечения экологической безопасности, как посредством разработки национальных Концепции, законодательства и стратегий с позиций устойчивого развития, так и присоединения к основным международным документам в этой области. Целесообразно выделить наиболее острые экологические проблемы для Казахстана, которые уже в настоящее время создают угрозу экологической безопасности республики: ухудшение состояния водных ресурсов; радиационное и токсичное загрязнение; ухудшение

* Работа выполнялась по гранту Министерства образования и науки Республики Казахстан «Лучший преподаватель вуза» 2013 года.

состояния атмосферного воздуха; сокращение числа редких видов животных; и растений; опустынивание и деградация земель [1, 15].

В Республике Казахстан охрана окружающей среды является объектом правовой охраны. Главное место в правовом регулировании окружающей среды занимает человек, охрана его жизни и здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. В соответствии со статьей 31 Конституции Республики Казахстан, государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Человек здесь рассматривается в двух аспектах: как субъект воздействия на окружающую среду, несущий ответственность за последствия своей деятельности, и как объект такого воздействия, наделенный соответствующими правами, гарантиями на возмещение причиненного вреда.

Материалы и методы. В ходе исследования использован метод сравнительно-правового анализа национального законодательства Республики Казахстан в области обеспечения экологической безопасности с законодательством СНГ, международными конвенциями и соглашениями, который позволил выявить недостатки действующего национального законодательства.

Обсуждение. Среди ученых-исследователей правовых проблем в сфере охраны окружающей среды нет единого мнения в отношении экологической безопасности. Например, по мнению российского ученого О.С. Колбасова, экологическая безопасность - «...система мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира» [2, 48].

А.К. Голиченков рассматривает обеспечение экологической безопасности как «достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой» [3, 23]. По мнению автора, в системе экологических отношений на первое место необходимо ставить экологическую безопасность человека [4, 142].

М.М. Бринчук утверждает, что в экологическом праве понятие «обеспечение экологической безопасности» выступает в разных качествах. Оно может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности [5, 118].

Б.В. Ерофеев под экологической безопасностью понимает «систему мер, направленных на защиту жизненно важных интересов человека от неблагоприятного воздействия окружающей среды» [6, 6].

По мнению Н.Ф. Реймерса экологическая безопасность основывается на: осознании того, что человечество — неотъемлемая часть природы, полностью зависящая от окружающей его среды [7, 41].

О.Л. Дубовик считает, что экологическая безопасность — состояние защищенности окружающей среды, населения, территорий, хозяйственных и иных объектов от различных угроз, возникающих вследствие негативных изменений компонентов окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных явлений и противоправных деяний [8, 550].

А. Костин под экологической безопасностью понимает процесс обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, природы, общества и государства от реальных и потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду [9, 250].

Среди казахстанских ученых-исследователей проблем обеспечения экологической безопасности нет тождественных мнений по определению понятия «экологическая безопасность». К примеру, Д.К. Нурпеисов дает следующее определение экологической безопасности: «Состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду» [10, 165]. К.К. Косдавлетов считает, что экологическая безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от последствий вредного воздействия на окружающую среду. Угрозу экологической безопасности может представлять

деятельность физических и юридических лиц, а также других государств, связанная с преднамеренным или непреднамеренным воздействием на окружающую среду, а также стихийные природные процессы и явления. С правовой точки зрения экологически безопасной считается такой уровень воздействия, который способствует установленным в законодательстве экологическим требованиям и нормативам качества окружающей среды [11, 9].

М.Ж. Абдраимова пишет: «Экологическая безопасность – это состояние защищенности экологических интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду». Далее автор приходит к выводу, что наблюдается достаточно обширный разброс мнений, причем понятие «экологическая безопасность» трактуется в разных значениях: а) состояние защищенности чьих-то экологических интересов; б) система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности экологических интересов; в) процесс обеспечения защищенности экологических интересов. Это принципиально разные подходы к данному определению. В первом случае представлена статика общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, во втором и третьем – динамика этих отношений [12, 81].

Отсутствие единого мнения по данному вопросу приводит к неодинаковой формулировке понятия экологической безопасности.

Существует мнение, согласно которому содержание понятия «экологической безопасности» совпадает с содержанием понятия «охраны окружающей природной среды» [13, 27].

С.Д. Бекишева предлагает различать понятия «экологическая безопасность» и «охрана окружающей природной среды». «Экологическая безопасность» означает состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Правовая охрана окружающей природной среды – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по предотвращению вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду, сохранению и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению качества окружающей человека среды. С этой точки зрения понятие «обеспечение экологической безопасности» шире по содержанию, чем «охрана окружающей природной среды», так как сюда также включается охрана экологических прав и законных интересов личности, общества и государства [14, 97]. Мы согласны с мнением С.Д. Бекишевой, так как согласно п. 41 ст. 1 Экологического кодекса РК от 9 января 2007 года № 212 понятие «окружающая среда» охватывает следующие объекты: природные объекты (атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, растительный и животный мир, а также климат в их взаимодействии и искусственные объекты) и искусственные объекты (часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека).

«Окружающая среда» – обобщённое понятие, характеризующее природные условия в конкретно избранном месте и экологическое состояние данной местности. Как правило, применение термина относится к описанию природных условий на поверхности Земли, состоянию её локальных и глобальных экосистем и их взаимодействие с человеком. В таком значении термин используется в международных соглашениях [15, 1039]. В законе понятие экологической безопасности определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду (п. 91 ст. 1 Экологического кодекса РК). Таким образом, объекты обеспечения экологической безопасности (экологические интересы и права личности, общества и государства в целом) шире, чем объекты охраны окружающей среды.

Анализируя вышеизложенные мнения ученых о понятии «экологической безопасности» можно сделать вывод, что экологическая безопасность – это состояние защищенности интересов человека, общества и государства от реальных экологических угроз, которые способны нанести вред здоровью и жизни людей, ущерб обществу и государству в результате антропогенных и природных воздействий окружающей среде, а также от экологических катастроф и стихийных бедствий.

В нормативно-правовых актах также установлены различные определения экологической безопасности. В рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ были разработаны и приняты модельные законы, которые направлены на решение экологических проблем трансграничного характера. Проблемы взаимоотношения человека и природы могут быть успешно решены только в комплексе, в единой связи с проблемами мира, безопасности, экономического и социального развития.

Признавая необходимость осуществления на рубеже XXI века согласованных действий по сохранению природно-ресурсного потенциала планеты и сознавая ответственность за экологическую безопасность жизненной среды в государствах Содружества, Межпарламентская Ассамблея СНГ принял Постановление об экологической безопасности в государствах-участниках содружества независимых государств (13 июня 2000 г. № 15-6 г. Санкт-Петербург).

В Рекомендательном законодательном акте «Об экологической безопасности», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 2 ноября 1996 года, дается следующее определение экологической безопасности – «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на нее» [16]. В этом же законодательном акте, экологическая опасность определяется как «состояние, угрожающее жизненно важным интересам личности, обществу и окружающей природной среде в результате антропогенных и природных воздействий на нее».

В новой редакции «Модельного закона об экологической безопасности», принятого на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 22-18 от 15 ноября 2003 года дается следующее определение: «Экологическая безопасность – система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени». Под «угрозой экологической безопасности» понимают «вероятность создания необходимых и достаточных условий возникновения явлений, процессов и эффектов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду и здоровье населения» (ст. 1) [17].

Казахстан в целях реализации принципа международного сотрудничества в охране окружающей природной среды ратифицировал международные экологические конвенции (многосторонние конвенций и соглашения), а также двусторонние договоры и соглашения со странами СНГ, ближнего и дальнего зарубежья, направленные на урегулирование вопросов охраны отдельных природных объектов, охраны природной среды от воздействия вредных и токсичных веществ, трансграничного загрязнения окружающей среды.

Указом Президента Республики Казахстан от 4 мая 1995 г. № 2260 ратифицирована Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, подписанная в Рио-де-Жанейро 11 июня 1992 года. В соответствии с Конвенцией для реализации поставленных целей каждая сторона проводит национальную политику и принимает соответствующие меры по смягчению последствий изменения климата путем ограничения своих антропогенных выбросов парниковых газов и защиты и повышения качества своих поглотителей и накопителей парниковых газов.

В сфере охраны атмосферного воздуха, климата и озонового слоя Казахстан ратифицировал следующие международные конвенции: Конвенция Всемирной метеорологической организации (Вашингтон, 11 октября 1947 года); Венская Конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 года); Монреальский Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16 сентября 1987 года); Киотский протокол к Рамочной Конвенции ООН по изменению климата (Киото, 11 декабря 1997 года); Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 года). После ратификации Киотского протокола 26 марта 2009 года в стране начата активная деятельность по выполнению требований ООН и Киотского Протокола на национальном уровне, проведению национальной системы оценки выбросов парниковых газов, принятию обязательств по их сокращению.

Республика Казахстан выступает активным инициатором в вопросах охраны окружающей среды и экологической безопасности. В Астане с 27 сентября по 2 октября 2010 года проводилась VI Конференция министров по охране окружающей среды и развитию стран Азиатско-Тихоокеанского региона ООН–ЭСКАТО (МСЕД-6), где важное внимание было сосредоточено на увязывании экологической и экономической политики и рассмотрении защиты окружающей среды как источника новых возможностей для предпринимательской деятельности. Министрами была принята Астанинская декларация, в которой определены основные направления охраны окружающей среды и развития Азиатско-Тихоокеанского региона на следующие 5 лет и поддержали инициативу Республики Казахстан «Зеленый Мост», целью которого является содействие созданию партнерства между странами Европы, Азии и Тихого океана по вопросам перехода от текущих обычных моделей развития к «зеленому» росту. В целях реализации этой программы в Казахстане приняты поправки в законодательство страны, касающиеся возобновляемых источников энергии, установления фиксированных тарифов, создание специального расчетного финансового центра.

Мощный импульс к переходу страны на «зеленый» путь развития должна дать предстоящая выставка ЭКСПО-2017 в Астане. В столице будут представлены лучшие мировые достижения науки и техники. Многие казахстанцы своими глазами смогут увидеть «энергию будущего», к которой мы стремимся [18].

Казахстан принимает активное участие в разносторонней работе по улучшению международной экологической обстановки. В Астане были обсуждены вопросы дальнейшего двустороннего сотрудничества между Соединенными Штатами и Республикой Казахстан в области охраны окружающей среды, был подписан меморандум о взаимопонимании в области сотрудничества по расширению возможностей для развития стратегии снижения ЕС-LEDS выбросов. Министерством охраны окружающей среды РК шестнадцати предприятиям страны были выданы сертификаты на выбросы парниковых газов. Каталог фирм Казахстана содержит список всех сертифицированных предприятий [19].

К числу правозащитных конвенций, регулирующие права граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды, относится Орхусская Конвенция о доступе общественности к информации и правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусс, 25 июня 1998 года). Казахстан ратифицировал ее 23 октября 2000 года. Орхусская конвенция свидетельствует высокий уровень демократических преобразований в Казахстане и является первым международным соглашением в области окружающей среды, позволяющим гражданам обращаться в суд и в административные органы по проблемам, связанным с окружающей средой [20].

Казахстан ратифицировал конвенции по охране живых ресурсов: Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 года); Конвенция по безопасности живых организмов в море; конвенции по охране земельных ресурсов: Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 года); Конвенция по борьбе с опустыниванием (Париж, 17 июня 1994 года); конвенции по охране водных ресурсов: Международная Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (Брюссель, 29 ноября 1969 года); Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 года).

Стокгольмская декларация ООН по защите окружающей среде и человека от 16 июня 1972 года учредил к созданию ЮНЕП (UNEP, United Nations Environment Programme) – организации, которая выполняет административные функции по семи крупным конвенциям, а также множеству региональных соглашений по экологии – Программу ООН по окружающей среде. В Казахстане благодаря поддержке ЮНЕП, ГЭФ, ТАСИС, Правительствами пяти прикаспийских государств совместно со Всемирным Банком разработана и реализуется Каспийская экологическая программа [21].

Вопросы защиты окружающей среды Каспийского моря является не только одним из аспектов национальной безопасности страны, но и глобальной проблемой трансграничного характера. В связи с этим, Указом Президента Республики Казахстан от 30 октября 2003 года № 1214 подписана Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря,

разработана и принята 16 мая 2003 года Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря (в настоящее время утратил силу), Указом Президента Республики Казахстан от 10 августа 2011 года № 134 подписан Протокол по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря, в Экологический кодекс РК введен специальный раздел «Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части каспийского моря» (глава 38).

В целях реализации принципа гармонизации экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права, нормы международных конвенции и соглашения, ратифицированных Республикой Казахстан нашли отражение в национальных законодательных актах (Концепция экологической безопасности РК на 2004-2015 годы, Экологический кодекс РК, Законы РК «О недрах и недропользовании»: «О радиационной безопасности», «Об особо охраняемых территориях», Лесной кодекс, Водный кодекс, Земельный кодекс.

В развитие экологического кодекса разработано и принято 46 подзаконных актов. В частности, это акты по обеспечению доступа общественности к экологической информации и правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией, правила учета, инвентаризации и нормирования выбросов парниковых газов и озоноразрушающих веществ согласно Монреальского протокола и другие [22, 136].

Проблемы экологического загрязнения окружающей среды, которые создают угрозу экологической безопасности страны в основном носят трансграничный характер. В этой связи в разрешении проблемы охраны и использования трансграничных объектов занимает принятие двусторонних договоров с сопредельными государствами. Принцип экологического межгосударственного регулирования состояния окружающей среды и природопользования легли в основу Соглашения между Правительством РК и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 10 июня 1997 г.; Соглашение между Правительством РК и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 12 марта 1998 г.; Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования с Правительством Республики Узбекистан от 2 июня 1997 г.; Соглашение между Правительством РК и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 8 апреля 1997 года.

В настоящее время реальную внешнюю угрозу экологической безопасности страны представляют трансграничные экологические проблемы, решение которых, согласно Концепции экологической безопасности РК на 2004-2015 годы, обеспечивается совместными действиями сопредельных государств, в рамках международных договоров. К трансграничным экологическим проблемам относятся вопросы вододелиния, загрязнения трансграничных водных объектов, атмосферного воздуха и почвы, перемещения опасных технологий, веществ и отходов, разработки приграничных месторождений полезных ископаемых, сохранения уникальных природных комплексов.

В Казахстане использование водных ресурсов трансграничных рек является достаточно серьезной проблемой. Около половины поверхностных вод республики (44,9 км³) поступает с территории сопредельных государств. Все крупные реки являются трансграничными: реки Сырдарья, Шу, Талас, Или, Иртыш, Тобол, Ишим, Урал. Состояние трансграничных водных объектов Республики Казахстан вызывает особую тревогу. Уровень загрязнения этих рек за последние годы начал превышать уровень предельно допустимой концентрации в несколько раз (1-5 ПДК) [23, 61].

Казахстан активно сотрудничает с соседними государствами по совместному использованию трансграничных рек Центрально-Азиатского региона, бассейнов Аральского и Каспийского морей. Среди них можно назвать проект 2004 года «Регулирование русла реки Сырдарья и восстановление северной части Аральского моря», разработанный международным общественным комитетом Арал-Азия-Казахстан, Правительства Республики Казахстан и Всемирного Банка; Ташкентское заявление глав государств Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан от 28 декабря 2001 года и Договоре между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой

Таджикистан и Республикой Узбекистан об учреждении организации «Центрально-Азиатское сотрудничество» от 28 февраля 2002 года.

Республика Казахстан является участником Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.), Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 г.), а также Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1993 г.). Однако, все эти соглашения являются актами рамочного типа, носят рекомендательный характер, устанавливают основные направления сотрудничества без определения механизма их реализации, отсутствует механизм разрешения международных споров.

Казахстан присоединился к Хельсинской конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 года Законом РК от 23 октября 2000 года № 94-III. Конвенция позволяет сформировать единые правовые подходы к решению проблем рационального использования и охраны трансграничных рек. Однако, остальные страны центрально-азиатского региона не присоединились к данной Конвенции и поэтому не приняли меры по обеспечению использования стока трансграничных водотоков разумным и справедливым образом, предупреждению возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ, выполнению принципа «загрязнитель платит».

В настоящее время в районах, прилегающих к бывшему Семипалатинскому полигону (85 населенных пунктов с численностью населения 71,9 тыс. человек), отмечается высокий уровень онкологической заболеваемости и смертности населения, болезней системы кровообращения, пороков развития среди новорожденных и эффектов преждевременного старения. В зоне экологического бедствия Приаралья (178 населенных пунктов с населением 186,3 тыс. человек) наблюдается высокий уровень желудочно-кишечных заболеваний и анемии, особенно среди женщин и детей, детской смертности и врожденной патологии [24].

В настоящее время на территории Республики Казахстан функционируют четыре военно-испытательных полигона (Лира, Сары-Шаган, Капустин Яр, Эмба) и комплекс «Байконур». Реальную экологическую угрозу представляют упавшие и падающие на землю фрагменты ракет, разливы высокотоксичного топлива и другие факторы, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и проживающее в непосредственной близости население. Значительные территории Казахстана (более 364 тыс. кв. км) находились под воздействием военно-промышленного комплекса, и подверглась радиоактивному заражению.

В целях обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан и определения комплекса государственных мер по устойчивому экологическому развитию страны Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года № 1241 была одобрена Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы, где был проведен анализ существующей экологической ситуации Казахстана и разработаны меры ее улучшения в соответствии с основными приоритетами перехода страны к устойчивому развитию [24].

Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы утратило силу Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2011 года № 47. Однако тема экологической безопасности для нашей страны по сей день не утратила свою актуальность, поскольку угрозы экологической безопасности до сих пор существуют.

Экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности страны и в соответствии с Законом РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» «экологическая безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов и прав человека и гражданина, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду» (п.п. 6 ст. 4) [25].

Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212 устанавливает общеправовые основы обеспечения безопасности, например, при установлении экологических требований по видам хозяйственной и иной деятельности; при использовании природных ресурсов; к использованию радиационных материалов, атомной энергии и обеспечению радиационной безопасности; при экологическом нормировании в целях регулирования качества окружающей среды и установление допустимого воздействия на атмосферный воздух [26].

Вопросы обеспечения экологической безопасности в сфере отдельных видов природных объектов регламентируются специальными законодательными актами Республики Казахстан. В ст. 3 Водного кодекса РК от 9 июля 2003 года № 481 установлено, целями водного законодательства Республики Казахстан являются достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды (ст. 3 Водного кодекса РК) [27].

В п.15 ст.1 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года № 291-IV дается определение безопасного недропользования – это обеспечение экологической, санитарно-эпидемиологической и промышленной безопасности при проведении операций по недропользованию» [28].

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено по решению Правительства Республики Казахстан в целях обеспечения национальной безопасности, безопасности населения и охраны окружающей среды (ст. 14).

Обеспечение экологической безопасности является принципом земельного законодательства (ст. 4 Земельного кодекса РК). Для нужд обороны и национальной безопасности Правительством РК предоставляются и могут быть изъяты земельные участки согласно ст. 120 Земельного кодекса [29].

Лесной кодекс РК от 8 июля 2003 года № 477 ограничивается установлением правил обеспечения пожарной безопасности в лесах (ст.ст. 21, 26, 38, 42, 62, 113) [30].

Результаты. Таким образом, национальное законодательство в области обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, которые регулируют общественные отношения публичного характера по защите жизни и здоровья человека, окружающей среды, по сохранению биоразнообразия, предотвращения загрязнения, созданию условия для устойчивого функционирования экологических систем, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов. Несмотря на наличие законодательства, способствующие повышать уровень экологической безопасности, отсутствует основной базовый нормативный правовой акт, устанавливающий общеправовые основы обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан. Поскольку отсутствует единая концепция, определяющая систему и упорядочивающая законодательство в данной сфере.

Действующее законодательство содержит множество отсылочных норм, потому что нормативно-правовая база не систематизирована и в ней регламентированы не все вопросы обеспечения экологической безопасности, не все законы об отдельных видах природных ресурсов содержат нормы об обеспечении экологической безопасности (например, Лесной кодекс, Закон РК об особо охраняемых территориях, Закон РК об охране, воспроизводстве и использовании животного мира). В национальном экологическом законодательстве не регламентированы потенциальные угрозы, основные факторы экологического риска и экологических опасностей.

Заклучение. С учетом изложенного, следует отметить о необходимости систематизации действующего законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности и в связи с этим предлагается:

1. Под экологической безопасностью понимается состояние защищенности интересов человека, общества и государства от реальных экологических угроз, которые способны нанести вред здоровью и жизни людей, ущерб обществу и государству в результате антропогенных и природных воздействий окружающей среде, а также от экологических катастроф и стихийных бедствий.

2. Разработать экологическую доктрину Республики Казахстан, которая является основополагающим документом, определяющим государственную экологическую политику Республики Казахстан, ее цель, направления, задачи и принципы на долгосрочный период.

Определить приоритетными направлениями обеспечения экологической безопасности:

- экологизация общества - достижение государством цели по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека. Осуществляется путем развития экологического образования и воспитания, создания научной доктрины, научно обоснованной базы, экологической пропаганды и участия общественности;

- преобладание экологических интересов над экономическим путем совершенствования экономических механизмов природопользования, внедрять только экологически безвредные производства, производить экологически чистые продукты питания. Экологические вопросы охраны окружающей среды должны иметь приоритетное значение наравне с вопросами экономического развития государства;

- экологизация законодательства – внедрение международных стандартов и экологических норм во все законодательные акты, действие которых может сказаться на состоянии окружающей среды;

- использование инноваций путем создания новых или усовершенствованных производств, технологий, товаров, работ и услуг с учетом требований экологической безопасности, в целях предотвращения экологических катастроф и стихийных бедствий.

3. На основе экологической доктрины следует разработать Государственную программу обеспечения экологической безопасности, которая определяет план разработки и реализации мер государственной поддержки и регулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, цели, задачи, принципы, меры и способы, источники финансирования обеспечения экологической безопасности.

4. Разработать единый нормативный правовой акт, регулирующий отношения в сфере обеспечения экологической безопасности – Закон Республики Казахстан «Об экологической безопасности». В Законе должны быть закреплены правовые механизмы реализации государственной политики по обеспечению экологической безопасности, в частности, цели, задачи и принципы обеспечения экологической безопасности. Закон должен содержать основной понятийный аппарат и их определения; виды угроз (условия, факторы риска) экологической безопасности; требования и меры по обеспечению безопасности; права и обязанности, ответственность субъектов в сфере экологической безопасности; государственное управление в сфере экологической безопасности, разделение полномочий между государством и хозяйствующими субъектами; информационное обеспечение и финансирование мероприятий по обеспечению экологической безопасности и т.д.

5. Проводить гармонизацию экологического законодательства Республики Казахстан в соответствии с принципами и нормами международного права, т.е. имплементацию норм международного договора в национальное законодательство с учетом государственных интересов.

Примечания:

1. Нысанбек У.М. Концептуальные проблемы экологической безопасности в Республике Казахстан // Аналитик. № 5. 2003. С. 15-18.

2. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47-55.

3. Голиченков А.К. Экологический контроль: Теория, практика правового регулирования: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1992. 48 с.

4. Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: общее и особенное // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. 2001. С. 141-146.

5. Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 118-127.

6. Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: ИНФРА-М, 1999. 384 с.

7. Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы). М.: «Россия Молодая», 1994. 367 с.

8. Дубовик О.Л. Экологическое право. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 688 с.

9. Костин А.И. Экополитология и глобалистика : учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 2005. 418 с.

10. Нурпеисов Д. Национальная безопасность: правовой аспект. Научно-справочное издание. Алматы, 2003. 212 с.

11. Косдавлетов К.К. Правовые основы экологической безопасности Республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2000. 29 с.

12. Абдраимова М.Ж. Институт экологической безопасности в системе современного права // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. 2011. №1 (80). С. 72-82.
13. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 25-27.
14. Бекишева С.Д. Охрана окружающей природной среды: понятие и взаимосвязь с обеспечением экологической безопасности // ҚазҰУ хабаршысы. Заң сериясы. 2009. № 2 (50). – С.93-98.
15. Окружающая среда // Российский энциклопедический словарь. М.: «Большая российская энциклопедия», 2000. 2015 с. (книга 2).
16. Рекомендательный законодательный акт «Об экологической безопасности». Принят на восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 8-12 от 2 ноября 1996 года) // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901914437> (дата обращения: 18.03.2014)
17. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств № 22-18 «О новой редакции модельного закона «Об экологической безопасности». Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ постановление № 22-18 от 15 ноября 2003 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic35/text469.htm> (дата обращения: 18.03.2014)
18. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» 14.12.2012. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akorda.kz/> (дата обращения: 19.03.2014)
19. Вопросы экологической безопасности приоритетны для Казахстана. 04.07.2013. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economix.kz/voprosy-ekologicheskoi-bezopasnosti-prioritetny-dlya-kazakhstan> (дата обращения: 19.03.2014)
20. Адильжанов К.Р. Мировые стандарты защиты экологии // Казахстанская правда. 2005. 14 августа.
21. Турмагамбетов М.А. О проблемах совершенствования системы мониторинга // Қазақстан экологиясы. 2010. № 6. июль.
22. Ержанова Ф. Применение международно-правовых механизмов для решения трансграничных экологических проблем Казахстана // Материалы II Международной научно-практической интернет-конференции «Проблемы и перспективы развития науки в начале третьего тысячелетия в странах СНГ» 26-28 мая 2012 г. Переяслав-Хмельницкий, 2012. С. 136-138.
23. Нысанбек У.М. Безопасность водных ресурсов Республики Казахстан: региональные и национальные экологические проблемы // ANALYTIC. 2005. №1. С. 61-73.
24. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы» от 3 декабря 2003 года № 1241. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2011 года № 47 // Казахстанская правда. 2003. № 355-356. 10 декабря.
25. Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 года № 527-IV // Казахстанская правда. 2012. № 19-20 (26838-26839). 17 января.
26. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года N 212 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. № 1. ст. 1.
27. Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. №17. ст. 141.
28. Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года № 291-IV // Ведомости Парламента РК. 2010. № 12 (2565). ст. 60.
29. Земельный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 13. ст. 99.
30. Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года № 477 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 16. ст. 140.

УДК 504 (082)

Правовое обеспечение экологической безопасности в Республике Казахстан

Гульжазира Актуреевна Ильясова

Карагандинский государственный университет имени академика Е.А. Букетова, Казахстан
100026, г. Караганда, проспект Строителей, дом 11/1, кв. 17
Кандидат юридических наук, доцент
E-mail: G.Iiasova@mail.ru

Аннотация. В статье проведен анализ национальных законодательств Казахстана, международные конвенции (соглашения) в сфере обеспечения экологической безопасности, ратифицированные Республикой Казахстан, принятые постановлениями Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств Рекомендательный законодательный акт «Об экологической безопасности» от 2 ноября 1996 года, «Модельный закон об экологической безопасности» от 15 ноября 2003 года. Анализ законодательств показывает, что в Республике Казахстан действуют законы, в которых частично регламентированы вопросы обеспечения экологической безопасности. В этой связи возникает необходимость систематизации действующего законодательства и принятия единого нормативного правового акта, устанавливающего общеправовые основы обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан.

Ключевые слова: правовое обеспечение; национальная безопасность; экологическая безопасность; экологическое законодательство; экологические проблемы; охрана окружающей среды; право на благоприятную окружающую среду.