

Жусипова А.С.

**Правовые проблемы
организации государственного
экологического контроля
за рациональным
использованием недр
в Республике Казахстан**

В данной статье рассматривается проблема правового регулирования института государственного экологического контроля за рациональным использованием недр в Республике Казахстан. Проводится анализ национального законодательства в сфере охраны и использования недр. Выделяются и описываются характерные особенности, присущие нормативным актам, регулирующим государственный экологический контроль. На основании анализа даются рекомендации по внесению в законодательство корректировок, направленных на оптимизацию организации государственного экологического контроля.

Ключевые слова: недра, охрана недр, недропользование, зеленая экономика, экологический контроль, мониторинг, кодификация права недропользования, рациональное использование недр.

Zhussipova A.S.

**Legal problems of organization
of state environmental control
over the rational use of mineral
resources in Kazakhstan**

The problem of legal regulation of the institute of state ecological control over the rational use of mineral resources in Kazakhstan is regarded in this article. National legislation in the sphere of protection and use of mineral resources is analyzed in this study. Characteristics of a regulations governing state environmental control are allocated and described herein. The recommendations for making adjustments to the legislation, aimed at optimizing the organization of state environmental control which are based on the analysis are given by the author.

Key words: subsoil, protection of mineral resources, subsurface management, green economics, environmental control and monitoring, codification of mining law, rational use of mineral resources.

Жусипова А.С.

**Қазақстан Республикасында
жер қойнауын ұтымды
пайдалану саласындағы
мемлекеттік экологиялық
бақылауды ұйымдастырудың
құқықтық мәселелері**

Берілген мақалада Қазақстан Республикасында жер қойнауын ұтымды пайдалануды мемлекеттік экологиялық бақылау институтын құқықтық реттеу мәселесі қарастырылған. Жер қойнауын пайдалану және қорғау саласындағы ұлттық заңнамаға талдау жасалынған. Мемлекеттік экологиялық бақылауды реттейтін нормативтік актілерге тән кейбір ерекшеліктер сипатталады. Талдау негізінде мемлекеттік экологиялық бақылауды ұйымдастыруды оңтайландыруға бағытталған заңнамаға түзетулер енгізу туралы ұсыныстар беріледі.

Түйін сөздер: жер қойнауы, жер қойнауын қорғау, жер қойнауын пайдалану, жасыл экономика, экологиялық бақылау, мониторинг, жер қойнауын пайдалану құқығын кодификациялау, жер қойнауын ұтымды пайдалану.

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
КОНТРОЛЯ
ЗА РАЦИОНАЛЬНЫМ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
НЕДР В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

Важной составляющей экономического потенциала Республики Казахстан, как и целого ряда государств, являются недра и залегающие в них полезные ископаемые. В Конституции Республики Казахстан есть норма, в которой говорится, что недра Республики Казахстан находятся в исключительной государственной собственности и являются основой материального суверенитета страны [1]. К характерным особенностям недр можно отнести высокую ликвидность на мировом рынке их составной части – полезных ископаемых, добыча которых стремительно растет и приносит огромные доходы.

Полезные ископаемые относятся к категории невозобновляемых. Более того, по многим видам полезных ископаемых их добыча не компенсируется приростом открытых и разведанных запасов. Поскольку содержимое недр потребляемо, то, конечно, на первый план выходит необходимость надлежащего правового регулирования в данной сфере экономики. Исходным для всех действий в ее решении является нормативное закрепление, и в этом плане право выступает важнейшим средством эффективного регулирования отношений недропользования.

Переход нашей страны на экологический путь развития является важнейшим условием реализации нового политического курса государства, заложенного в Стратегии «Казахстан – 2050» [2]. основополагающим правовым документом в данной работе является Концепция по переходу нашей страны к «зеленой экономике», утвержденная Указом Главы государства от 30 мая 2013 года. В данной Концепции понятие «Зеленая экономика» определяется как экономика с высоким уровнем качества жизни населения, бережным и рациональным использованием природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений и в соответствии с принятыми страной международными экологическими обязательствами, в том числе с Рио-де-Жанейрскими принципами, Повесткой дня на XXI век, Йоханнесбургским планом и Декларацией Тысячелетия. «Зеленая экономика» является одним из важных инструментов обеспечения устойчивого развития страны [3]. Более того, Стратегия «Казахстан-2050: Новый политический курс состоявшегося государства» ставит четкие ориентиры на построение современной, устойчивой и

эффективной модели государственного управления и регулирования использования и охраны недр.

Одной из основных задач в сфере реализации государственной политики в области экологии является обеспечение эффективного государственного экологического контроля. Разработав и утвердив принципы экологической политики, необходимо конкретно отразить их в системе национального законодательства. Один из принципов Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию гласит: «Государства принимают эффективные законы по окружающей среде, разрабатывают национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба. В пределах своей юрисдикции государства оценивают экологические последствия предполагаемых действий, которые могут иметь значительные отрицательные последствия» [4].

Годы независимости в Казахстане стали годами образования и становления совершенно новой государственной системы обеспечения экологической безопасности и экологического контроля. В некоторой степени это обеспечило формирование и последовательную реализацию государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Но поскольку на протяжении многих десятилетий в Казахстане складывалась и по сей день существует преимущественно сырьевая система природопользования с экстремально высокими техногенными нагрузками на окружающую среду, то, к сожалению, кардинального улучшения экологической ситуации пока не произошло, и она по-прежнему характеризуется деградацией природных систем, что, безусловно, ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее способности поддерживать качество окружающей среды, необходимое для жизнедеятельности общества. К сожалению, за Казахстаном по сей день остается неутешительный статус государства с экологически уязвимой территорией и нерешенными экологическими проблемами [5].

На данный момент существует ряд правовых проблем в области организации и осуществления государственного экологического контроля за использованием и охраной недр.

На наш взгляд, прежде всего нужно обратить внимание на некоторую нестабильность экологического законодательства. Несмотря на то, что в стране принят Экологический кодекс и другие

нормативные правовые акты, они страдают определенными недостатками: обилием декларативных положений и неэффективным регулированием процедур экологического нормирования, а также контроля и мониторинга за деятельностью природопользователя. Тенденция к частому изменению законодательства не способствует формированию единообразной правоприменительной практики. Существует множество примеров, когда подзаконные правовые акты противоречат законам или международно-правовым актам [5]. Характерно, что с момента вступления в силу ныне действующего Закона «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года в него уже 20 раз вносились изменения [6], а имеющаяся практика его применения уже выявила множество недочетов. Более того, в целях реализации Закона о недрах принято около 70 подзаконных нормативных правовых актов, что свидетельствует о достаточно низкой степени его действия в качестве законодательного акта прямого действия. Обзор современного законодательства РК в сфере недропользования, проведенный экспертами Всемирного банка, показал, что с точки зрения инвестиционной привлекательности, нормативно-правовая база в Казахстане разрознена, содержит множество неопределенностей, подвержена частым изменениям и сложна для понимания инвесторами [6]. Все это делает отрасль менее конкурентоспособной в борьбе за инвестиции по сравнению с другими странами, наиболее успешными в данной сфере.

Существует ряд конкретных недочетов в организации государственного управления недропользованием и их охраной. Известно, что контроль, надзор и регулирование деятельности недропользователей осуществляются целым рядом различных государственных органов на основе многочисленных законодательных и более чем сорока подзаконных нормативных правовых актов [5]. К примеру, в Казахстане вопросы мониторинга и контроля за состоянием окружающей среды находятся в компетенции нескольких уполномоченных органов, что может являться причиной роста бюрократии. Данный факт отрицательно влияет как на инвестиционный климат в стране в целом, так и на условия ведения бизнеса в сфере недропользования, в частности.

В целом, система централизованного ведомственного управления охраной недр и недропользованием требует существенной модернизации, реструктуризации для того, чтобы обеспечивать устойчивое, т. е. экономически эффективное и

экологически безопасное недропользование. Недостаточная эффективность управления в сфере охраны недр и их использования объясняется также проблемами информационного обеспечения процесса принятия решений. Это относится: во-первых, к информации об имеющихся полезных ископаемых, их экономической оценке, влиянии использования одного природного ресурса на другие компоненты окружающей среды, которая должна содержаться в комплексных территориальных кадастрах, но отсутствует в отраслевых кадастрах. Во-вторых, неудовлетворительно обеспечение информацией о состоянии природных сред, генерируемой в процессе экологического мониторинга. Здесь также имеют место проблемы, связанные с нестыковкой показателей, контролируемых различными ведомствами – это проблемы периодичности, не оперативности, качества информации, форм ее представления и передачи [5]. Кроме того, несовершенна система разработки и реализации региональных и других программ и планов действий по охране окружающей среды, что существенно снижает их результативность [7]. Это объясняется неотработанностью методологии их разработки применительно к новым экономическим условиям и проблемами выделения бюджетных средств.

Исходя из вышеизложенного, мы полагаем, что решение сложившейся ситуации возможно в нескольких направлениях.

Весьма перспективным, на наш взгляд, кажется кодификация права недропользования, позволяющая на единых принципах и на системной основе регулировать отношения внутри горного права, в одном акте содержать весь комплекс юридических норм, необходимых для разведки, разработки месторождений, а также определить государственно-правовой механизм института государственного экологического контроля за рациональным использованием недр. В одной из своих работ С.А. Боголюбов отметил, что с принятием Кодекса о недрах в перспективе может оптимизироваться реализация административного законодательства РК, упорядочивающего полномочия органов центральной и местной исполнительной власти в экологической сфере, что призвано способствовать профессиональному осуществлению этой важнейшей функции государственного управления использованием и охраной природных ресурсов, поскольку принятие в РК Закона «Об административных процедурах» призвано способствовать организации управленческой деятельности, обеспечению бес-

перебойного функционирования государственных органов, соблюдению прав и свобод граждан и юридических лиц, защите государственных и частных интересов, недопущению использования служащими своих полномочий во внеслужебных целях, предупреждению коррупции [8]. Однако, в концепции проекта кодекса не предусмотрено правовое регулирование контрольных функций государственных органов, поэтому мы предлагаем дополнить законопроект соответствующими пунктами.

Мировой опыт показывает, что основой успешного решения экологических проблем и предотвращения экологических катастроф является экологизация социально-экономической системы любого государства. При этом экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности является обязательным условием устойчивого развития и выступает основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Зачастую расширение частноправовых элементов в правовом регулировании отношений по пользованию недрами приводит к излишней либерализации отношений, поэтому мы полагаем, что данные правовые отношения требуют четкой регламентации и жесткого государственного контроля.

Формирование у каждого человека высокого уровня экологической культуры является немаловажным аспектом в данном направлении. В соответствии со статьей 38 Конституции Республики Казахстан граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам [1]. В связи с чем, вполне закономерно будет рассмотреть вопрос о повышении ответственности за нарушения природоохранного законодательства по аналогии с проводимой политикой в сфере безопасности дорожного движения. Параллельная работа поощрительного характера будет стимулировать граждан и общество в целом на участие в сохранении природы. Также весьма актуален вопрос привлечения населения к решению задач охраны природы. К примеру, создание общественной дружины. В вопросе привлечения добровольцев к обеспечению правопорядка заслуживает внимания опыт работы Российской Федерации. В частности, деятельность Московской городской дружины [9]. Лишь при выполнении совокупности таких действий можно рассчитывать на определенный успех в правосознании населения. Также будет актуальна профилактическая и праворазъяснительная работа.

В рамках профилактической работы полагаем целесообразным создать тесное взаимодействие между инвестором и государством.

В Казахстане с его переходной экономикой необходимо реализовать такие формы государственного регулирования отношениями недропользования, которые бы способствовали рациональному освоению и охране недр, обеспечив органичное сочетание рыночных механизмов саморегулирования и поддержки государством рационального потребления и сбережения минерально-сырьевых ресурсов, достижения баланса между интересами государства, общества, с одной стороны, недропользователей и инвесторов, с другой стороны. В связи с этим приходим к выводу, что институт государственного регулирования и контроля в современных условиях развития институтов власти и экономики нуждается в дальнейшем совершенствовании

своей структуры, организации контрольно-надзорной деятельности, применения методик, механизмов и технологий контроля, новых информационно-аналитических технологий, мониторинга состояния поднадзорных и контрольных объектов. Очевидно, что вся эта работа должна основываться на стабильном законодательстве страны, исключающем диктат государства и чиновничества.

Решение этих и многих других второстепенных проблем правового обеспечения государственной экологической проблемы, а также международное сотрудничество, особенно со странами Организации Экономического Сотрудничества и Развития и другими развитыми странами, на наш взгляд, может в значительной степени минимизировать нагрузку на окружающую среду и упорядочить сам процесс природопользования.

Литература

- 1 Конституция Республики Казахстан. С изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г. – Юрист, 2011. – 56 с.
- 2 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А.Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» (Астана, 14 декабря 2012 года) // online.zakon.kz.
- 3 Концепция по переходу РК к «зеленой экономике», утвержденная Указом Президента РК от 30 мая 2013г // ИС «ПАРАГРАФ».
- 4 Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. Том 1. – Нью-Йорк, 1993. – С. 102.
- 5 Елюбаев Ж.С. Проблемы правового обеспечения государственной экологической политики в Казахстане // online.zakon.kz
- 6 Концепция проекта Кодекса РК «О недрах и недропользовании» 27.05.2014
- 7 Асанова М.А. Экологическое регулирование в контексте перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию // Вестник КазНУ. – 2014.
- 8 Боголюбов С.А. Концепция кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании: преемственность и динамизм 17 июня 2015// zakon.kz
- 9 Нурпеисов С. Переход к зеленой экономике – развитие правового курса, 13 марта 2015 // <http://kzl.prokuror.kz>

References

- 1 Konstitucija Respubliki Kazahstan. S izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 02.02.2011 g. – Jurist, 2011. – 56 s.
- 2 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan – Lidera Nacii N.A.Nazarbaeva Narodu Kazahstana «Strategija «Kazahstan-2050»: Novyj politicheskij kurs sostojavshegosja gosudarstva» (Astana, 14 dekabnja 2012 goda) // online.zakon.kz.
- 3 Koncepcija po perehodu RK k «zelenoj jekonomike», utverzhennaja Ukazom Prezidenta RK ot 30 maja 2013g // IS «PARAGRAF».
- 4 Doklad Konferencii OON po okružhajushhej srede i razvitiju. Rio-de-Zhanejro, 3-14 ijunja 1992 g. Tom 1.- N'ju-Jork, 1993.- S.102.
- 5 Eljubaev Zh.S. Problemy pravovogo obespečenija gosudarstvennoj jekologicheskoj politiki v Kazahstane // online.zakon.kz
- 6 Koncepcija proekta Kodeksa RK «O nedrah i nedropol'zovanii» 27.05.2014
- 7 Asanova M.A. Jekologicheskoe regulirovanie v kontekste perehoda Respubliki Kazahstan k ustojchivomu razvitiju // Vestnik KazNU, 2014.
- 8 Bogoljubov S.A. Koncepcija kodeksa Respubliki Kazahstan «O nedrah i nedropol'zovanii: preemstvennost' i dinamizm 17 ijunja 2015// zakon.kz
- 9 Nurpeisov S. Perehod k zelenoj jekonomike – razvitie pravovogo kursa, 13 marta 2015 // <http://kzl.prokuror.kz>