

Жанаманов Е.Ш.,
Калкашев Н.Б., Ондашулы Е.

**Место пробелов
экологического
законодательства в свете
реализации Послания
Президента РК
Н.А. Назарбаева народу
Казахстана «Казахстанский
путь-2050»**

Zhanamanov Y.S.,
Kalkashev N.B., Ondashuly E.

**Place gaps of environmental
legislation in the light of the
implementation of the Message
of the President of the Republic
of Kazakhstan N.A. Nazarbaev
«Kazakhstan's way-2050»**

Жанаманов Е.Ш.,
Калкашев Н.Б., Ондашулы Е.

**Қазақстан Республикасының
Президенті Н.Ә.Назарбаевтың
халыққа жолдауының
«Қазақстан жолы 2050»
орындалу ішіндегі экологиялық
заңнаманың
кемістік мәселесінің орны**

В статье кратко характеризуются проблемы пробелов экологического законодательства в свете реализации Послания Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу «Казахстанский путь-2050», его приоритеты и некоторые возможности правового развития республики в ближайший период. Автор статьи полагает, что новое Послание поможет теснее связать в единую систему юридическую науку и практику, юридическое образование и правовое воспитание в сфере экологического законодательства, создаст дополнительные возможности для конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества.

Ключевые слова: закон, правонарушения, ответственность, «зеленая» экономика, экология.

The article briefly describes the problem of gaps environmental legislation, in light of the Message of the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbaev «Kazakhstan's way -2050 », its priorities and some possible legal development of the country in the coming period. The author believes that the new Message will be better integrated into a single system of jurisprudence and practice, legal education and legal education in the field of environmental law, will create additional opportunities for constructive interaction between the state and civil society.

Key words: law violations, responsibility, the «green» economy, ecology.

Бұл мақалада Қазақстан Республикасының Президентінің Н.Ә. Назарбаевтың халыққа жолдауының «Қазақстан жолы – 2050» орындалу ішіндегі экологиялық заңнаманың кемістік мәселесі қысқаша сипатталады, оның басымдылығы мен таяудағы мерзімдегі республиканың заңдық дамуының біршама мүмкіндіктері жазылған. Мақаланың авторы жаңа Жолдау экологиялық заңнаманың аясындағы заң ғылымы мен тәжірибені, заң білімі мен заң тәрбиесін бірыңғай жүйеге тығыз байланысуға көмектесіп, мемлекет пен азаматтық қоғамның құрылымдық әрекеттесу үшін қосымша мүмкіндік құрады деп болжайды.

Түйін сөздер: заңнама, құқық бұзушылық, жауапкершілік, «жасыл» экономика, экология.

**МЕСТО ПРОБЕЛОВ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ПОСЛАНИЯ
ПРЕЗИДЕНТА РК
Н.А. НАЗАРБАЕВА
НАРОДУ КАЗАХСТАНА
«КАЗАХСТАНСКИЙ
ПУТЬ-2050»**

Построение демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, неразрывно связано с обеспечением приемлемых для жизни граждан, и в целом для жизни народа Казахстана, условий окружающей среды. Охрана окружающей среды, благоприятная для жизни и здоровья человека, обозначена в статье 31 Конституции Республики Казахстан как цель государства, закрепляет важность поддержания благоприятного для человека состояния экологии [1].

Развитие экономики нашего государства, нарастание объемов производства и потребления в обществе, наряду с показателями определенной динамики обеспеченности и потребления населения, воздействует на условия окружающей человека среды вследствие увеличения нагрузки на экологическую систему твердо-бытовых, промышленных и иных видов отходов. Сохранение и защита окружающей среды требуют установления адекватных требований к экологически вредной, в том числе и опасной, деятельности. Полная отмена индустриального развития и воздействия на природу невозможна, при этом необходимы ограничения на загрязнения окружающей среды и действенные меры правового, экономического реагирования за нанесение экологического вреда, нарушение экологического законодательства.

В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева 2014 года было отмечено принятие «Концепции по переходу к «зеленой» экономике к 2030», согласно которому развитие возобновляемых источников энергии (ВИЭ) является одним из действенных механизмов внедрения «зеленой» низкоуглеродной экономики, что сыграет немаловажную роль в развитии экологического законодательства.

«Зеленая» экономика – это экономика, направленная на сохранение благополучия общества за счет эффективного использования природных ресурсов, а также обеспечивающая возвращение продуктов конечного пользования в производственный цикл. В первую очередь, «зеленая» экономика направлена на экономное потребление тех ресурсов, которые в настоящее время подвержены истощению (полезные ископаемые – нефть, газ) и рациональное использование неисчерпаемых ресурсов.

В основе зеленой экономики – чистые или «зеленые» технологии. По словам специалистов, развитие «зеленой» экономики позволит избежать нашей стране экологического кризиса, который затронул своими масштабами уже многие постиндустриальные страны. На сегодняшний день сложилась ситуация, при которой ряд проектов ВИЭ не реализуется в связи с затруднениями при получении разрешений на использование земельных участков. Так, является затруднительным строительство ряда малых ГЭС, размещение которых предполагается в поймах рек, и на небольших прилегающих к ним земельных участках, входящих в лесной фонд. В таких случаях размещение малых ГЭС требует перевода земель из лесного фонда в другие категории. Подобная проблема существует и при осуществлении проектов строительства ветроэлектрических станций. Согласно Земельному кодексу перевод земель из одной категории в другую в связи с изменением их целевого назначения производится Правительством Республики Казахстан, местными исполнительными органами. Но данным законодательством изъятие земель определенных категорий для строительства всех видов объектов ВИЭ не предусматривается. В этой связи потребовалось внесение дополнений в статью 90 Земельного кодекса, которым в исключительных случаях предусмотрено изъятие земли для строительства различных видов объектов ВИЭ. Кроме того, министерством сейчас ведется работа по разработке необходимых для реализации законопроекта и концепции нормативно-правовых актов, отмечает Министерство охраны окружающей среды [2].

Таким образом, можем предположить, что активная реализация данного проекта значительно уменьшит противоправные действия в экологической сфере.

В этой связи актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разработки целостной единой модели юридической ответственности за экологические правонарушения, которая могла бы стать научной основой для совершенствования действующего законодательства, для принятия новых нормативно-правовых актов, регулирующих отношения участников экологического правоотношения, для правоприменительной деятельности, а также для правозащитных институтов других отраслей права.

Для полного раскрытия темы необходимо понять, что же является объектом защиты экологического законодательства. Таким образом экологический кодекс Республики Казахстан от-

мечает, что охране от уничтожения, деградации, повреждения, загрязнения и иного вредного воздействия подлежат земля, недра, поверхностные и подземные воды; атмосферный воздух; леса и иная растительность; животный мир, генофонд живых организмов; естественные экологические системы, климат и озоновый слой Земли. Особой охране подлежат особо охраняемые природные территории и объекты государственного природно-заповедного фонда [3].

Отметим, что существующие штрафные санкции, установленные административным законодательством, имеют своей целью охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, а также предупреждение их совершения. Но по нашему мнению, однако, они не могут способствовать восстановлению нарушенного экологического баланса. Нарушения экологического законодательства должны влечь применение мер наказания, адекватных их опасности, а также вреду, причиняемому окружающей природной среде и обществу. При этом очевидно, что одного только ужесточения санкций недостаточно для того, чтобы значительно улучшить экологическую ситуацию. Важная роль в этом принадлежит экологическому информированию и образованию, т.к. мероприятия, которые применяются для улучшения экологической ситуации, не будут эффективными без активной поддержки населения [4].

Вопросы сохранения природы для будущих поколений являются предметом изучения многочисленных международных конференций, обсуждаются десятки экологических проблем, связанных с состоянием окружающей среды. Вопросы экологии нельзя ограничить определенными границами. Так, например, трансграничное загрязнение рек, морей, таяние ледников по причине повышения среднегодовой температуры, другие виды загрязнений, уничтожения и нерационального использования природных ресурсов наносят непоправимый ущерб всей планете.

Степень разработанности темы исследования характеризуется наличием в науке определенных исследований, выполненных на достаточно высоком теоретическом уровне. Однако назрела потребность в современном осмыслении и изучении проблемы юридической ответственности с учетом развития экологического законодательства, трансформации общественных отношений. При этом в казахстанской науке присутствуют появившиеся за последние десять

лет работы, представляющие научный интерес в разрабатываемой нами сфере, однако направление правовых исследований данных работ лишь фрагментарно касается вопросов института юридической ответственности за экологические правонарушения.

Недавно в Мажилисе презентован проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по экологическим вопросам», направленный на усиление административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения. На сегодняшний день законодательством устанавливается обязанность крупных компаний разработать программы управления отходами. За неисполнение показателей программы будут введены штрафные санкции, вплоть до применения к злостным нарушителям мер по приостановлению или даже лишению разрешений на эмиссии в окружающую среду. С целью повышения эффективности применения таких санкций предложено осуществлять их в судебном порядке.

Кроме того, законом вводится механизм распределения квот на выбросы парниковых газов. Начиная с 2014 года природопользователи, имеющие выбросы парниковых газов свыше 20 тысяч тонн в год, а это крупные предприятия нефтегазовой, энергетической, горно-металлургической, химической отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта, должны будут получать соответствующие квоты. Квоты будут выдаваться на основе национального плана распределения, разрабатываемого министерством и утверждаемого правительством. Эти предприятия будут иметь возможность реализации проектов по снижению парниковых газов, а также торговли квотами между собой [5].

Следует отметить, что стратегическим планом развития до 2020 года предусмотрено создание «зеленой» низкоуглеродной экономики, привлечение инвестиций на снижение эмиссий в окружающую среду, решение экологических проблем, усиление ответственности природопользователей.

Разработанный проект Закона направлен на решение следующих задач:

- 1) усиление административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения;
- 2) снижение выбросов парниковых газов путем введения рыночных механизмов;
- 3) уменьшение объемов накопления отходов.

Для этого законопроектом вносятся поправки в Уголовный кодекс, Кодекс об администра-

тивных правонарушениях, Экологический кодекс, Налоговый и Бюджетный кодексы, Кодекс «О здоровье народа и системе здравоохранения» и другие законы.

В первую очередь, законопроект направлен на решение серьезной экологической проблемы – возрастание объемов накопленных отходов.

В настоящее время в республике накоплено более 22 млрд. тонн, из них опасных отходов – порядка 7 млрд. тонн. Динамика образования отходов за последние 3 года показала, что каждый год в среднем утилизируется 20% образуемых отходов, а порядка 500 млн. тонн в год остается в накопленных объемах. При такой тенденции к 2020 году ожидается накопление 28 млрд. тонн отходов.

Из-за несовершенства законодательной базы сегодня предприятиям выгоднее платить за размещение отходов, чем предпринимать меры по их утилизации и использованию. Предприятия не несут материальной ответственности, не компенсируют наносимый ущерб и не принимают меры по уменьшению объемов отходов и снижению их воздействия.

Подобная политика по отходам принята во многих странах, в том числе США, что позволило увеличить безотходное производство, с одной стороны, и значительно сократить объемы накопленных отходов. В результате введения такого механизма в Казахстане ожидается значительное снижение объема накопленных отходов к 2020 году.

Проблемы применения уголовного законодательства по экологическим правонарушениям неоднократно рассматривались на Координационном совете правоохранительных органов. Подтверждено, что уголовные нормы на сегодняшний день не эффективны и не соответствуют новым экологическим угрозам. Из 18 статей за экологические преступления реальное применение находят только 3-4 за браконьерство. За последние пять лет, несмотря на многочисленные грубейшие нарушения экологического законодательства, ни один из виновных не привлечен к уголовной ответственности. Неточность законодательства позволяет преступникам уйти от наказания.

Для исправления этой ситуации законопроектом вводится критерий экологического преступления – причинение особо крупного ущерба окружающей среде. Размер ущерба определен по действующей сегодня практике взыскания вреда, нанесенного окружающей среде. Эти поправки обеспечат неукоснительное выполнение

требований норм Экологического кодекса Республики Казахстан и законопроекта [6].

По нашему мнению, необходимо создать научно все условия для того, чтобы этот законопроект применялся эффективно. В том числе необходимо создать научно-исследовательский центр по изучению всех аспектов экологических правонарушений и преступности и разработке государственных программ борьбы с ней; существующие штрафные санкции, установленные административным законодательством, имеют своей целью охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, а также предупреждение их совершения. Нарушения экологического законодательства должны влечь применение мер наказания, адекватных их опасности, а также вреду, причиняемому окружающей природной среде и обществу. Мы считаем, что просто необходимо ужесточение санкций КоАП, так как низкий уровень штрафа не соответствует принципу справедливости.

В свою очередь, очевидно, что одного только ужесточения санкций недостаточно для того, чтобы значительно улучшить экологическую

ситуацию. Важная роль в этом принадлежит экологическому информированию и образованию, т.к. мероприятия, которые применяются для улучшения экологической ситуации, не будут эффективными без активной поддержки населения.

Пока наше государство ведет активную политику в области перехода к «зеленой» экономике, мы как часть этого процесса можем уже сейчас начать делать шаги к созданию «чистого» будущего. Как еще отмечалось в программе «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства»: «Нам принципиально важно переосмыслить наше отношение к своим природным богатствам. Мы должны научиться правильно ими управлять, накапливая доходы от их продажи в казне, и самое главное – максимально эффективно трансформировать природные богатства нашей страны в устойчивый экономический рост». И хотя многие из нас думают, что их вклад вовсе ничего не значит, к охране природе это не относится. Каждый из нас может внести свою лепту в дело охраны окружающей среды. И не стоит думать, что твой вклад будет каплей в море. Каждый день мы можем сделать мир чище и лучше.

Литература

- 1 Конституция Республики Казахстан //30.08.95 // <http://www.constitution.kz>
- 2 Послание Главы государства Н.А. Назарбаева народу Казахстана //17.01.14 // <http://www.akorda.kz/>
- 3 Экологический кодекс Республики Казахстан //09.01.07 // <http://online.zakon.kz>
- 4 Дюсенов Е.А. Административная ответственность за экологические правонарушения / Е.А. Дюсенов // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – №3. – 2009. – С. 143-147.
- 5 ИА Новости-Казахстан Парламент РК принял поправки, вводящие уголовную ответственность за эконоарушения //26.11.11 // <http://i-news.kz>
- 6 Байтелесов Ж. В Мажилисе подготовлены ко второму чтению поправки в Экологический кодекс // 11.03.13// <http://www.inform.kz>

References

- 1 Konstitucija Respubliki Kazahstan //30.08.95 // <http://www.constitution.kz>
- 2 Poslanie Glavy gosudarstva N.A.Nazarbaeva narodu Kazahstana //17.01.14 // <http://www.akorda.kz/>
- 3 Jekologicheskij kodeks Respubliki Kazahstan //09.01.07 // <http://online.zakon.kz>
- 4 Djusenov E.A. Administrativnaja otvetstvennost' za jekologicheskie pravonarushenija / E.A. Djusenov // Vestnik KazNU. Serija juridicheskaja. – №3. – 2009. – S. 143-147.
- 5 IA Novosti-Kazahstan Parlament RK prinjal popravki, vvodjashhie ugolovnuju otvetstvennost' za jekonarushenija //26.11.11 // <http://i-news.kz>
- 6 Bajtelesov Zh. V Mazhilise podgotovleny ko vtoromu chteniju popravki v Jekologicheskij kodeks // 11.03.13// <http://www.inform.kz>