

И.К. Кудерин

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЙОНА

В законодательстве Республики Казахстан существует понятие региона. Это – «часть территории Республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах Республики. Регионами является область, район и аульный (сельский) округ как основные звенья республиканского административно-территориального устройства» [1, с. 718].

Район – это территория, выделяемая на основании экономических, физико-географических и административных показателей. Выделение экологических районов основывается на общих теоретических положениях и принципах экологического районирования. Важную роль играет анализ территориальных особенностей природных процессов и их роль в устойчивом развитии районов и выявление на этой основе районных экологических проблем, которые оказывают влияние на образование районов, так как каждая проблема такого рода распространяется на определенную территорию, в пределах которой и будет в основном решаться.

Под экологическим районом, следует понимать, часть территории Республики Казахстан, которая представляет собой единый экологический объект (например, озеро Балхаш, национальный парк, Шу-Таласский гидрографический бассейн). Экологическим районом может быть территория, в пределах которой располагается какая-либо экологическая проблема, требующая выделения ее границ и осуществления в ее пределах мероприятий по исправлению ситуации. Необходимо, чтобы границы экологических районов не зависели или не подгонялись под ныне существующие административно-территориальные единицы.

Понятие «экологический район» можно охарактеризовать с двух позиций. Во-первых, экологический район, как естественный природный район, т.е. это часть земли, представляющая собой, независимо от границ административно-территориальных единиц, совокупность объектов и условий природы, «находящихся в определенной связи и отношениях между собой и образующих относительно устойчивое единство и целостность» [2, с. 86].

Во-вторых, экологический район понимается как административно-территориальная единица, обладающая юридически закрепленными границами, при создании которой учитываются в первую очередь экологические, затем политические, экономические и иные факторы. Эти два вида экологических районов признаются юридической наукой.

Формирование экологических районов обусловлено природными факторами и состоянием окружающей среды:

1. Экологические районы формируются в результате проведения экологического районирования по природным объектам.

Решение водных проблем в мире представляет приоритетное направление для человечества. В Казахстане существует восемь крупных гидрографических речных бассейнов таких рек, как Иртыш, Нура, Сарысу, Шу, Талас и Арало-Сырдарьинского и Балхаш-Алакольского бассейнов.

Основные проблемы в бассейнах: загрязнение воды рек; несовершенство системы сбора, сортировки, переработки и утилизации отходов; несанкционированные свалки. Например, Балхаш-Алакольский гидрографический бассейн расположен в юго-восточной части РК, на территории города Алматы, Алматинской области и в отдельных районах Жамбылской, Карагандинской и Восточно-Казахстанской областей. Главные проблемы в данном бассейне: загрязнение дельт рек, так называемый «китайский фактор», увеличение водозабора из рек, застройка и загрязнение водоохраных зон горных рек и загрязнение питьевой воды. Кроме названных проблем, создает трудности непостоянность или отсутствие информации, т.к. «современное состояние работ по ведению мониторинга водных ресурсов в Балхаш-Алакольском бассейне отстает от мировых требований и требует принятия целого комплекса мероприятий по его совершенствованию и развитию, обеспечению бесперебойного функционирования» [3, с. 31].

Государством предпринимаются меры для решения вышеперечисленных проблем, однако, «на практике во взаимодействии между отдельными службами возникает масса проблем, обусловленных принадлежностью к разным ведомствам» [4, с. 137]. Для их решения государственным органам двух областей придется работать, согласовывая действия, либо приняв единую программу или план мероприятий по охране окружающей среды. Ухудшение качества водных ресурсов будет продолжаться, пока не повысится эффективность законодательства и его исполнения. Важно принимать эффективные законы, но, также важно, предусмотреть механизм их реализации.

Все проблемы, связанные с использованием водных ресурсов, можно решить с помощью экологического районирования по объектам, которыми являются бассейны рек. В законодательстве Республики Казахстан под бассейном водного объекта понимается «территория, включающая водосборные площади гидравлически связанных водоемов и водотоков» [5, с. 5].

Исходя из вышесказанного, при экологическом районировании по бассейнам водных объектов, экологический район будет охватывать территорию, в которую включены водосборные площади гидравлически связанных водоемов и водотоков, впадающих в море или озеро. Границы данного района не должны быть привязаны к границам действующей административно-территориальной единицы. Под природным объектом при проведении экологического районирования по объектам понимаются участки природы, которые имеют экологическую ценность, подлежащие правовой охране. Копылов М.Н. и Мохаммад С.А. считают, что к понятию «экологический район» можно «подходить с позиций расположенности в определенных географических координатах экологически значимого, целостного и подлежащего охране нормами права (международного права) объекта (объектов), например, морского бассейна (Балтийского моря, Черного моря и т.п.), степного или лесного массива, торфяных залежей (в Московской области последние в очередной раз стали источником непрерывных пожаров летом 2002 г.) и т.п. Таким экологическим объектом может стать заповедник или национальный природный парк» [6, с. 14].

Данный подход может применяться, с целью четкого определения природного объекта, подлежащего правовой защите. Экологическое районирование по объектам важно применять для таких распространенных ситуаций, когда объект защиты выходит за рамки одной административно-территориальной единицы, в пределах которой в результате становится бесполезным обеспечивать охрану природного объекта, так как малоэффективно добиваться чистоты на одной половине объекта, если его другая часть загрязняется.

2. Экологические районы формируются в пределах районов с отрицательными экологическими последствиями.

В настоящее время происходят случаи, когда исполнительные органы разных областей или районов объединяют свои усилия и действуют как один единый орган. Например, при экологической катастрофе возникает район экологического бедствия, который располагается на территории двух или более административно-территориальных единиц. В данном случае, границы последних не играют никакой роли, так как требуются незамедлительные спасательные меры.

Описанный выше случай показывает пример экстренного и спонтанного создания экологического района, где определенный орган наделяется соответствующими полномочиями управлять спасательными операциями и ликвидировать негативные последствия независимо от его подведомственности и подчиненности. В результате повышается эффективность внутригосударственных мер, направленных на борьбу с катастрофой. Данный подход к формированию экологического района мы предлагаем назвать районирование в пределах районов с отрицательными экологическими последствиями. Здесь имеются в виду устойчивые возможные или реально существующие районы экологического бедствия. Например, Аральский регион, Семипалатинский испытательный ядерный полигон и т.п. В данном случае границы экологического района охватывают территорию с вредным воздействием любых очагов на окружающую среду. Под очагом понимается «центр возникновения какого-либо процесса (эпидемии, загрязнения среды, размножения вредителей, заболевания, землетрясения и т.д.) или ограниченная площадь, на которой наблюдается этот процесс» [7, с. 170].

В мировой практике бывали и общеприняты случаи объявления того или иного района зоной экологического бедствия. Например, в США каждый год несколько раз объявляют о зонах экологического бедствия из-за наступления таких разрушительных природных явлений как наводнение, торнадо, ураганы или лесные пожары. Аральское море и Семипалатинский испытательный полигон – это только некоторые из множества экологически неблагополучных районов, что подтверждает актуальность экологического районирования в пределах экологического бедствия. В настоящее время актуальна проблема крупных городов, возникающая из-за скопления на относительно небольшой территории большого количества населения, коммунальных хозяйств и промышленности. В связи с этим в последние годы уделяется большое внимание выявлению в пределах такого населенного пункта территорий, которые подвержены вредному экологическому воздействию. Однако, в этом случае возникает проблема из-за того, что административные границы создают препятствия выявлению реальных территорий вредного воздействия. Ее можно решить с помощью экологического районирования на основе «теории экологического предела», которая покажет экологическую ситуацию по реальным районам воздействия.

3. Экологические районы формируются в пределах ныне существующих административно-территориальных единиц.

В настоящее время экологическая политика проводится в рамках административно-территориального разделения страны, что нельзя не учитывать. Поэтому можно сделать вывод, что экологическое районирование может базироваться на существующем делении государства. Такой подход следует назвать административно-территориальным районированием. Названные ранее в два подхода эффективнее с экологической точки зрения, так как границы природного объекта или района с отрицательными экологическими последствиями в большинстве случаев не укладываются в рамки административно-территориальных единиц, но труднореализуемы на практике. В связи с этим некоторые авторы также указывают, что «ареалы устойчивого воздействия экологических факторов зачастую не совпадают с административными границами (при всем понятном соблазне ориентироваться именно на них), и в этом смысле теория предела, а также теория объекта с чисто экологических позиций гораздо предпочтительнее» [6, с. 23].

В настоящее время Казахстан поделен на 14 областей, каждая из которых делится на районы. В случае если применять административно-территориальное экологическое районирование, тогда каждой области будет присвоен экологический коэффициент, который в свою очередь будет различаться в административно-территориальных районах. Административно-территориальное экологическое районирование, по нашему мнению, подлежит обоснованной критике. Однако нельзя не учитывать политических, экономических и иных факторов. А также психологический фактор, который влияет на желание ориентироваться на существующие административно-территориальные границы.

4. Экологические районы формируются в результате смешанного или комплексного подхода.

Как отмечается Копыловым М.Н. и Мохаммадом С.А. при смешанном подходе «экологическое районирование носит довольно условный характер и тесно привязано к установленным на основе международных договоров территориям» [6, с. 24]. К таким районам можно отнести открытое море, прибрежную зону и экономическую зону. В качестве примера можно взять Каспийское море. Загрязнение окружающей среды Каспийского моря является слабо контролируемым и плохо управляемым процессом, который, естественно, представляет угрозу здоровью населения и окружающей среде, принося экономический ущерб, размеры которого трудно посчитать из-за того, что последствия вредного воздействия на природу проявляются не сразу, а после истечения нескольких лет и даже десятилетий. «Приоритетными для целей сохранения биоразнообразия Каспийского региона являются правовые механизмы, обеспечивающие охрану и управление биоресурсами, мониторинг за состоянием биоразнообразия и его инвентаризацию, снижение уровня загрязнения моря» [8, с. 120]. В Концепции экологической безопасности в пункте 3.2.2. указывается, что в результате исследований должны быть разработаны нормативные экологические требования, включающие зонирование Каспийской заповедной зоны. Было бы эффективным также провести экологическое районирование [9].

Таким образом, морские границы Каспийского моря могут устанавливаться международным правом. В Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву указывается, что «суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод». Далее определяется ширина территориального моря: «каждое государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего двенадцати морских миль, отмеряемых от исходных линий». А внешней границей территориального моря «является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря», то есть тоже двенадцать морских миль. Таким образом, ширина морского района – двадцать четыре морских мили [10, с. 125-126].

Для государств-соседей и самого Казахстана, имеет значение состояние окружающей среды морского района, то есть важен объект охраны. В то же время, границы данного района могут совпадать с границами административно-территориальной единицы Республики Казахстан. Таким образом, здесь ярко виден смешанный подход формирования экологического района, когда природа прибрежного района охраняется международным экологическим правом, но его границы совпадают с административно-территориальным районом. То есть, экологический район формируется в результате проведения экологического районирования по природным объектам и районирования в пределах ныне существующих административно-территориальных единиц.

Экологические районы на территории Казахстана можно классифицировать в зависимости от физико-географических условий и природного потенциала, т.е. качества окружающей среды на:

1) районы очень высокого уровня, которые должны иметь государственное или международное значение, а их окружающая среда имеет очень богатый и разнообразный состав и обладает наилучшими свойствами;

2) районы высокого уровня (областного значения);

3) районы среднего уровня (районное значение);

4) районы низкого или очень низкого уровней, которые исторически непригодны для жизни или деградированы в результате антропогенного воздействия, а также частично или полностью потеряли полезные свойства и способность к функционированию. В примерах такого рода районов нет недостатка.

В зависимости от того насколько изменилась окружающая среда от человеческого или иного воздействия и степени экологической напряженности экологические районы на территории Казахстана можно разделить на:

1) районы, окружающая среда которых полностью трансформирована в результате прямого или косвенного воздействия деятельности человека (территории Аральского моря, Семипалатинского испытательного ядерного полигона);

2) районы со значительно трансформировавшейся окружающей средой, но сохранивших возможность восстановления (территории космических и военно-испытательных полигонов – Байконур, нефтяных территориально-промышленных комплексов);

3) районы, испытывающие антропогенное воздействие, которое не приводит к заметным изменениям окружающей среды.

Разнообразие экологических проблем создает необходимость пространственного подхода к разработке и реализации региональных экологических программ, направленных на решение этих проблем. Например, в одних районах для решения экологических проблем потребуются снижение выбросов в окружающую среду, в других – развитие мероприятий по рационализации природопользования, в-третьих – реструктуризация производственных сил.

На настоящий момент, реализация экологического района в практике вызывает много трудностей методологического, методического и организационного характера. Не выработана теоретически обоснованная концепция, не определены место и роль в системе территориального планирования и управления и не разработана методика экологического районирования.

1 Қазақстан Республикасының тәуелсіздігіне 10 жыл. (Заң актілерінің жинағы). – 10 лет независимости Республики Казахстан. (Сборник законодательных актов). – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 760 с.

2 Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Словарь экологических терминов и понятий. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 160 с.

3 Современные проблемы Балхаш-Алакольского бассейна // Информационный бюллетень №3. – 2005. – 160 с.

4 Современные проблемы Иртышского бассейна // Информационный бюллетень. – 2006. – 215 с.

5 Республика Казахстан. Водный кодекс. – Отд. изд. – Алматы: ЮРИСТ, 2009. – 64 с.

6 Копылов М.Н., Мохаммад С.А. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве: Учеб. пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2003. – 115 с.

7 Экология. Школьный справочник / Сост. А.П. Ошмарин, В.И. Ошмарина. Художник В.Н. Куров. – Ярославль: «Академия развития», 1998. – 240 с.

8 Т.К. Кудеков, С.П. Шиварева, Н.И. Ивкина. Принципы экологического зонирования территории заповедной зоны Казахстанского сектора Каспийского моря. // Гидрометеорология и экология. Ежеквартальный научно-технический журнал. 2001. – № 3-4 – с. 119-129.

9 Концепция экологической безопасности Республики на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года

10 Сборник документов по международному праву. Том II. / Под общ. ред. К.К. Токаева. Сост. Атанов М.М., Ибрашев Ж.О., Аугалипова А.С. и др. – Алматы: САК, 1998. – 504 с.

Д.Ш. Нурмаганбетов

ЭКОЛОГО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Современный период развития урбанизации характеризуется вовлечением в систему «ресурс – продукт – ресурс» максимального состава природных и антропогенных элементов среды. При нарастании интеграционных процессов становится невозможным узковедомственный подход к изучению и разрешению проблем формирования и развития пространства жизнедеятельности людей, поскольку среда обитания как проекция на территорию результатов человеческой деятельности неразрывна, ее элементы взаимосвязаны и взаимообусловлены.