

ПРИРОДОРЕСУРСОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

С.Ж. Сулейменова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Роль государства в реализации норм водного права в современных условиях показало, что вопросы организации регулирования в области водных отношений являются чрезвычайно актуальными для современного развития Республики Казахстан.

Государственное регулирование в области водных отношений по своей значимости относится к основным функциям государства. Оно направлено на достижение должной упорядоченности водных отношений, хозяйственно целесообразного и безущербного использования водных ресурсов, в целях обеспечения устойчивости и динамичности социально-эколого-экономического развития страны.

В условиях рыночной экономики проблема хозяйственного управления в системе водопользования и других природных ресурсов из экономической превращается в социально-экономическую, учитывающую новые явления взаимодействия человека и природы. Поэтому государственное управление в данной области призвано обеспечивать проведение в жизнь системы закрепленных в законодательстве интересов, приоритетов и принципов, а также эколого-экономический подход к организации водопользования.

По мере развития и изменения сущности водных отношений меняются содержание, способы и средства государственного регулирования водных отношений. Преобразование водных отношений в соответствии с закономерностями рыночной экономики обусловили необходимость дальнейшего усиления государственного регулирования в этой сфере. В условиях становления рыночных экономических отношений в правовых нормах, составляющих юридическую основу государственного управления водами, обозначился отход от административно-командного управления к принципиально иным методам регулирования водных отношений. Все большее правовое оформление и практическое применение получают экономические рычаги стимулирования упорядоченности и эффективности водных отношений. Изложенная тенденция дала основание говорить о необходимости перехода от государственного управления, как явления присущего тоталитарному государству, к государственному регулированию водных отношений.

Как нам представляется, по многим параметрам и признакам понятия государственное «управление» и «регулирование» взаимосвязаны, взаимопроникают. Если государственное управление выражает организационную деятельность, то государственное регулирование водных отношений составляет содержание подобной деятельности, а упорядоченность водных отношений представляет собой желаемый результат государственного регулирования. Поэтому нет оснований противопоставлять эти два понятия. В литературе они не всегда разграничиваются и употребляются в качестве идентичных понятий. Государственное управление можно представить и по иному: как метод публичного воздействия на водные отношения, поскольку посредством него реализуются императивные средства и способы водно-правового регулирования. В целом понятие и сущность государственного управления, его соотношение с государственным регулированием – достаточно спорные и сложные вопросы теории государственного управления. По своей сути они составляют предмет самостоятельного исследования, хотя и имеют отношение к водной сфере, так как затрагивают организационно-институциональный аспект регулирования земельных отношений.

Само понятие государственного управления применяется в широком и узком смысле. В широком смысле: властное воздействие государства на общественную систему, организующая деятельность, организаторская исполнительно – распорядительная деятельность государственных органов. В узком смысле под государственным управлением подразумевается «подзаконная, юридически властная деятельность исполнительно-распорядительных органов государства».

То есть, одним термином обозначены различные по объему, и лишь частично совпадающие по содержанию понятия. Это свидетельствует о недостаточной разработанности понятийного аппарата теории государственного управления. Тем не менее, в зависимости от целей и задач исследования возможно, а во многих случаях и необходимо применение термина «государственное управление» в широком и узком смысле, каждый раз оговорив, в каком значении он применяется. В водном законодательстве просматривается в целом узкая трактовка государственного управления. Ибо законодатель, говоря о компетенции государственных органов в области водных отношений, упоминает и определяет полномочия всей вертикали исполнительно-распорядительных органов. От Правительства до акима аула (аульных, сельских округов). В отличие от этого, определена компетенция лишь отдельных уровней системы представительных органов. Представляется, что в исследованиях, при прочих равных условиях, более предпочтителен широкий подход к пониманию государственного управления. Содержание государственного регулирования водных отношений составляет:

создание и обеспечение организационных, экономических, правовых условий для эффективного использования и охраны вод; проведение государственного контроля за использованием и охраной водных ресурсов; обеспечение согласованности интересов государства, юридических лиц и граждан в сфере водных отношений; гарантирование и защита прав и интересов субъектов водных правоотношений; привлечение виновных в совершении водных правонарушений к юридической ответственности.

Правовая основа государственного регулирования в области использования и охраны вод является одним из важнейших институтов водного права. Нормами водного права определены содержание, функции, формы и методы регулирования водных отношений. Государственное регулирование включает в себе все основные способы и формы реализации водно-правовых требований и предписаний. Правоотношения, возникающие в процессе осуществления государственного регулирования водной сферы, входят в единую систему водных правоотношений.

Государственное регулирование осуществляется посредством организационной, исполнительно-распорядительной деятельности соответствующих государственных органов, направленного на обеспечение рационального использования и охраны водных ресурсов, и достижения (установления) тем самым, правопорядка. Цель управления в области охраны и использования вод - обеспечение выполнения норм и требований, ограничивающих вредное воздействие процессов производства и выпускаемой продукции на окружающую среду, обеспечение рационального использования природных ресурсов, их восстановление и воспроизводство. Управление осуществляется посредством научно обоснованного планирования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, разработки организационно-технических и экономико-экологических мероприятий по обеспечению равновесия в природной среде и контроля за их выполнением. В государственных программах охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов определены главные задачи в области охраны природы и рационального природопользования и основные направления природоохранной деятельности на современном этапе. В них поставлены задачи настойчиво и последовательно проводить линию на сохранение и приумножение природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды. Борьба за экологическую безопасность на Земле должна рассматриваться как одна из самых ответственных и благородных задач всех людей.

Для управления охраной природы и обеспечения рационального использования природных ресурсов образованы соответствующие ведомства, на которые возложено решение следующих задач:

- осуществление комплексного управления природоохранной деятельностью;
- разработка и проведение единой научно-технической политики в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов, координация деятельности в этой области;
- государственный контроль за использованием и охраной поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, морской среды и природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экологической зоны, а также всех полезных ископаемых;
- подготовка и представление правительству предложений и рекомендаций для включения их в Государственную программу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечение принятой программы;
- разработка предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования, утверждение экономических нормативов, правил, стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране природной среды от загрязнения и других вредных воздействий;
- осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил республик и отраслей народного хозяйства, контроль за соблюдением экологических норм при разработке новой техники и технологии, материалов и веществ, а также проектов на строительство и реконструкцию предприятий, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов;
- совместно с территориальными органами управления выдача разрешений на захоронение и складирование промышленных и бытовых отходов, на выбросы вредных веществ в окружающую среду, водопользование и потребление атмосферного воздуха, предоставление недр в пользование для проведения геологоразведочных работ, утверждение расчетной лесосеки и осуществление контроля за отводом земель под все виды хозяйственной деятельности;
- руководство заповедниками и осуществление государственного контроля за ведением охотничьего хозяйства, а также ведение государственного кадастра животного мира и Красной книги;
- распространение знаний о природе среди широких слоев населения, воспитание граждан в духе бережного отношения и любви к природе;
- планирование и осуществление сотрудничества по вопросам охраны природы с зарубежными странами и международными организациями.

При ведомствах действуют общественные советы, в которые входят ученые, общественные деятели, представители местных органов управления, руководители предприятий. Эти советы созданы для всестороннего обсуждения крупных проблем природопользования и выработки рекомендаций по их решению. Отмечено, что принципы правоприменительной деятельности государственных органов в области регулирования водных отношений раскрываются в полной мере в функциях и полномочиях уполномоченных государственных органов.

С водно-правовой точки зрения государственное управление в области использования и охраны водных ресурсов следует рассматривать как самостоятельный элемент правового режима вод. Все это свидетельствует о том, что правовой механизм государственного регулирования в области водных отношений должен быть рассмотрен с позиции нынешней ситуации в республике. Следовательно, под управлением в области использования и охраны водных ресурсов следует понимать совокупность предпринимаемых компетентными органами, уполномоченными лицами, общественными объединениями и гражданами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства о владении, пользовании, распоряжении водными ресурсами и их охраны, а также защиты прав и законных интересов водопользователей. Государственное управление в области использования и охраны водных ресурсов на республиканском уровне осуществляет уполномоченный орган - Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан и его бассейновые водохозяйственные управления. Он за последние годы неоднократно подвергался реорганизации, причем структурные изменения негативно сказались на кадровом потенциале, сохранности архивно-материальной базы. Наблюдается утрата кадрового, проектного и научно-технического потенциала, в то время как подготовка и становление квалифицированного инженера-проектировщика или исследователя занимает 15-20 лет. Почти полностью прекратилась научно-исследовательская работа в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. На сегодняшний день в водном секторе нет ни одного научно-исследовательского института по коммунальному водоснабжению и водоотведению. Никем не определяется приоритетность научных разработок для решения существующих проблем.

Вопросами регулирования водных отношений в Республике Казахстан занимается широкий круг государственных органов, наделенных различными компетенциями и функционирующих на разных уровнях. Их можно подразделить на четыре группы: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, межотраслевой компетенции, функциональные органы. Отношения, возникающие между государственными органами управления в части рационального использования и охраны вод, регулируются законодательством Казахстана.

Организация рационального использования вод - это одна из наиболее важных современных проблем охраны и преобразования природы. Рост городов Казахстана, развитие экономики в целом возможны лишь при условии сохранения и умножения запасов пресной воды. Затраты на сохранение и воспроизводство качества воды занимают первое место среди всех расходов человечества на охрану природы.

In given article a state role in realization of norms of a water law in modern conditions has shown that questions of the organization of regulation in the field of water relations are extremely actual for modern development of Republic Kazakhstan. State regulation in the field of water relations on the importance concerns the basic functions of the state.

Ж.С. Елюбаев

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЗАХСТАНСКОГО СОДЕРЖАНИЯ В КОНТРАКТАХ НА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ

В рамках исследования существующих проблем в сфере недропользования хотел бы представить свои суждения по весьма важному вопросу, касающемуся «казахстанского содержания» в контрактах на недропользование. Этот вопрос сейчас является наиболее дискуссионным и политизированным, поскольку от его решения напрямую зависит будущее экономики Казахстана.

Как известно, ранее, одной из функций национальной компании «КазМунайГаз» (далее – КМГ) являлась изучение казахстанского рынка товаров, работ и услуг, а также содействие в реализации государственной политики поддержки отечественных товаропроизводителей в сфере недропользования. Однако после недавней реорганизации структуры Правительства РК можно ожидать, что эта функция перейдет Министерству нефти и газа РК, а национальная компания будет заниматься в нефтегазовых проектах только лишь коммерческими вопросами. Статистика свидетельствует, что в настоящее время доля казахстанского содержания в контрактах на недропользование не превышает 7-15%, в то время, как в других странах, богатых сырьевыми ресурсами, этот показатель значительно выше, например, в Бразилии, Малайзии, Норвегии, Великобритании доля местного содержания в сфере недропользования составляет в среднем от 50 до 80%, в Германии – 90%, США – 77%, Нигерии – 30% [1].

Что же такое «казахстанское содержание»?

В соответствии с ранее действовавшим законодательством о недрах и недропользовании под «казахстанским содержанием» понималось – «процентное содержание ежегодных объемов:

- задействованных при исполнении контракта казахстанских кадров с разбивкой по категориям персонала с указанием отдельного процентного содержания по каждой категории в соотношении с иностранным персоналом, количество которого должно снижаться по годам по мере реализации обязательных программ обучения и повышения квалификации казахстанских кадров;

- стоимости товаров, работ и услуг казахстанского происхождения, приобретаемых как напрямую, так и посредством заключения договоров субподряда от общей стоимости товаров, работ и услуг подрядчика (пункт 30 статьи 1).