

УДК 349.6

Н.К. Мукашева

Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет, докторант,
Республика Казахстан, г. Семей
E-mail: mukasheva.nazgul@bk.ru

Формирование права на благоприятную окружающую среду в Казахстане

Автор в статье исследует формирование права на благоприятную окружающую среду в Казахстане. В ходе исторического процесса в каждом государстве сформировалась своя правовая система в соответствии с потребностями регулирования общественных отношений, в том числе и регламентирующая в сфере экологии.

Право граждан Республики Казахстан на благоприятную окружающую среду впервые получило конституционное признание в 1993 году, когда была принята первая Конституция Республики Казахстан. В настоящее время вопросы обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды предусмотрены в Стратегическом плане Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2011-2015 годы.

Ключевые слова: права на благоприятную окружающую среду, история развития права Казахстана, международные акты.

N.K. Mukasheva

Formation of citizens rights to a healthy environment in Kazakhstan

The article examines the processes of development of the right of citizens to a healthy environment in Kazakhstan. A few decades ago, the right to a safe and supportive environment was not aware of legal science. Appeared in the twentieth century, it was quick in its development, because of the global environmental problems that contributed to the strengthening of its status, which allowed the transfer to basic rights such as the right to life. The study shows the development of the regulatory framework of the Kazakh SSR, Soviet Union and for the protection of the environment and environmental policy inefficiency of the Soviet period, due to the extensive activities of the USSR, which inflicted irreparable damage to the environment in Kazakhstan.

Keywords: right to a healthy environment, history of development of the right of Kazakhstan, international acts.

Н.К. Мұқашева

Азаматтардың құқығының Қазақстан Республикасында қолайлы қоршаған ортаға қалыптасуы

Мақалада Қазақстандағы азаматтардың қолайлы қоршаған ортаға құқықтық дамуының үдерістері қарастырылған. Бірнеше онжылдық бұрын дені сау, қолайлы қоршаған ортаға құқықтың бар болуы құқық ғылымына белгісіз болған. Жиырманшы ғасырда пайда болған ауқымды экологиялық мәселелер оның статусының нығаюына әкеліп соғып, оның дамуы тез ілгерілеп, өмір сүруге құқылық тәрізді негізгі құқық негіздеріне қосылуына ықпал етті. Кеңес үкіметі мен Қазақ Кеңестік Республикасындағы қоршаған ортаны қорғаудың нормативтік-құқықтық базасының және Кеңес

үкіметінің экстенсивті әрекеті, кеңестік кезеңнің экологиялық саясатының тиімді емес болып, Қазақстанның қоршаған ортасынан орасан зор зиян келтіргенін зерттеулер нәтижесі көрсетіп отыр. **Түйін сөздер:** қолайлы қоршаған ортаға құқығы, Қазақстан құқығының дамуының тарихы, хылықаралық актілері.

Переход к экологически безопасному и устойчивому развитию в настоящее время становится одним из приоритетных направлений стратегии развития Казахстана. Следует отметить, что 2013 год объявлен Годом экологической культуры и охраны окружающей среды в странах СНГ. Этот приоритет был объявлен по инициативе Республики Беларусь, председательствующей в СНГ в 1013 г., и закреплен в Решении, подписанном главами государств в декабре 2012 года.

К концу XX века обострение экологической ситуации стало общим явлением, характерным для большинства стран мира. Не является исключением и Казахстан, владеющий гигантскими природными ресурсами, создавший промышленный потенциал, эксплуатирующий крупные залежи полезных ископаемых, располагающий большим сельскохозяйственным комплексом [1, с.39].

В ходе исторического процесса в каждом государстве сформировалась своя правовая система в ходе исторического процесса в соответствии с потребностями регулирования общественных отношений, в том числе и регламентирующая в сфере экологии [2, с.32].

Впервые право на благоприятную окружающую среду в Казахстане было закреплено в Конституции Республики Казахстан 1993 г. В Конституции 1995 г. рассматриваемое право прямо не закреплено, вместе с тем право на здоровую и благоприятную окружающую среду является одним из прав, гарантированных экологическим законодательством. Нашей целью является проследить эволюцию права на благоприятную окружающую среду в национальном законодательстве и международных правовых актах.

Поскольку Казахстан входил в состав СССР, процесс признания права граждан Республики Казахстан на благоприятную окружающую среду был исторически связан с развитием данного права в законодательстве СССР. Проблемы экологии в Казахстане были положены в результате экстенсивной деятельности Советского Союза. Поэтому, на наш взгляд, необходимо начать

исследование развития нормативной правовой базы, регулирующей отношения человека и окружающей природной среды с советского периода.

С приходом Советской власти, в 20-е годы прошлого столетия начинается формирование законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов. Под руководством В.И. Ленина было подготовлено и опубликовано более 200 декретов и распоряжений молодой советской власти об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов. Таковы, например, декреты о земле, недрах, лесах и водных ресурсах; об учреждении первых государственных заповедников; о запрещении охоты на редких водных и наземных животных; об обеспечении сохранности полезных лекарственных растений; о борьбе с нарушениями правил охоты и рыболовства; о создании органов, комитетов и комиссий по охране природы [2, с.3].

В 1924 г. было создано Всероссийское общество охраны природы. Вместе с тем, в Конституции СССР 1936 г. экологические аспекты не были затронуты. Как отмечает Матаева М.Х., Конституции союзных республик в том числе Конституция Казахской ССР, согласно ст. 16 Конституции СССР, строились по единой системе. Тексты конституций союзных республик, принятых в 1937 году в целом совпадали с Конституцией СССР по структуре и содержанию. В Конституции Казахской ССР 1937 года стало на 22 статьи больше. Вместо 7 разделов появилось 11 глав [3]. Как и в Конституции СССР 1936 года, Конституция Казахской ССР 1937 г. не содержала норм по охране окружающей среды.

В 30-40 гг. в основном принимаются нормативные правовые акты о развитии животноводства и растениеводства. Например, были приняты постановление СНК от 29 июня 1937 г. «О мерах по улучшению семян зерновых культур», постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 13 февраля 1930 г. «О мерах к развитию животноводства», постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 02 февраля

ля 1928 г. «О мерах к упорядочению лесного хозяйства», постановление Совета Министров СССР от 21 апреля 1949 г. «О мерах по обеспечению развития племенного высокопродуктивного животноводства». Также постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 05 декабря 1936 г. был создан Всероссийский геологический фонд.

Следующим этапом нарастания экологических проблем явилось принятие серии нормативных правовых актов по орошению и освоению целинных земель. Так, принимается постановление Совета Министров СССР от 17 августа 1950 г. «О переходе на новую систему орошения в целях более полного использования орошаемых земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ». В целях реализации данного документа принимаются постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 06 августа 1956 г. «Об орошении и освоении целинных земель Голодной степи в Узбекской ССР и Казахской ССР для увеличения производства хлопка», постановление Пленума ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 27 мая 1966 г. «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур».

В целях решения возникших проблем с ветровой эрозией почв принимается постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии», в п. 18 указывается, что в целях защиты почв от ветровой эрозии в Казахской ССР и степных районах Сибири поручить Совету Министров Казахской ССР, Совету Министров РСФСР и Министерству сельского хозяйства СССР обеспечить: внедрение в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях научно обоснованных систем земледелия, предотвращающих ветровую эрозию почв, обратив особое внимание на применение новой технологии обработки почвы и возделывания сельскохозяйственных культур и создание, где это необходимо, защитных лесонасаждений, а также разработку и освоение в каждом хозяйстве комплексных проектов внутрихозяйственного землеустройства с противозерозионной организацией территории. Однако меры оказались малоэффективными, и в итоге постановление не было реализовано на практике.

Процесс кодификации нормативных правовых актов в сфере природопользования начался с середины 60-х годов. Были приняты базовые нормативные правовые акты: Закон СССР «Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных Республик» от 13.12.1968 № 3401-VII, Закон СССР «Об утверждении основ водного законодательства Союза ССР и Союзных Республик» от 10.12.1970 (был введен в действие с 01.09.1971 г.), Закон СССР «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и Союзных Республик о недрах» от 09.07.1975 (был введен в действие с 01.01.1976 г.), Закон СССР «Об утверждении основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» от 17.07.1977.

В тот период в литературе высказывалось мнение о необходимости разграничения общесоюзного и республиканского законодательства. В частности С.Б. Байсалов выразил мнение, что «в республиканских кодексах целесообразно текстуально воспроизвести и конкретизировать, если это вызывается необходимостью, общие принципы, закрепленные в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик, систематизировать все имеющиеся в республиках нормативные акты, регулирующие отношения по водопользованию, и создать новые нормы по тем вопросам водного хозяйства, которые раньше оставались вне правовой регламентации [4]. Впоследствии, Основы законодательства СССР послужили правовой базой для принятия республиканских кодексов.

Однако данные нормативные правовые акты в основном регулировали вопросы природопользования, оставляя по сути открытыми вопросы, касающиеся охраны окружающей среды.

12 мая 1962 г. издается Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об охране природы в Казахской ССР». В статье 1 провозглашалось, что государственной охране подлежат все природные богатства, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неэксплуатируемые.

По мнению С.Б. Байсалова и Л.В. Ильященко, «данный закон был первым актом республиканского природоохранного законодательства, в котором урегулированы в общих чертах все основные моменты организации охраны природы и обеспечения рационального природопользования» [5].

В 70-е годы продолжалось последовательное ухудшение экологической ситуации; но уже не в отдельных регионах (как в 50-69-е годы), а по всей республике. Именно в этот период принимаются беспрецедентные по кругу поднятых вопросов постановления партии и правительства, происходят крупнейшие изменения в социальной и демографической структуре населения республики. В борьбу за сохранение окружающей среды включаются государственные органы, общественные организации, неформальные движения, население Казахстана [1, с.3].

В 1972 и 1973 гг. ЦК КПСС и Советом Министров СССР приняты постановления по вопросам охраны окружающей среды. С 1974 года в годовые и перспективные планы развития народного хозяйства страны включается специальный раздел по охране природы, где социальные вопросы взаимоотношения общества и природы нашли отражение в Конституции СССР и конституциях союзных республик [6]. В частности, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» говорится, что министерства, ведомства, предприятия и организации не занимаются еще должным образом вопросами охраны окружающей природной среды от загрязнения и обеспечения рационального использования природных ресурсов. Также принимается постановление Совета Министров от 13 октября 1975 г. «О мерах по улучшению организации работ по защите почв от ветровой и водной эрозии», которое также не решил проблему эрозии почв.

В Конституции Казахской ССР 1978 года право на благоприятную окружающую среду прямо не было закреплено, хотя некоторые экологические аспекты были затронуты. В частности, ст. 18 Конституции гласит: в интересах настоящего и будущих поколений в Казахской ССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды. Также, в ст. 40 Конституции было предусмотрено, что право на охрану здоровья обеспечивается, в том числе и мерами по оздоровлению окружающей среды.

Несмотря на то, что право на благоприятную окружающую среду отсутствовало в Конституции Казахской ССР 1978 года, необходимость признания данного права присутствовало уже на тот период, в связи с имеющимися экологическими проблемами. Поэтому В. Н. Кудрявцев, предлагает прагматическую концепцию, согласно которой право создается государством, которое вместе с тем должно быть им связано [7]. Однако, как утверждает Г.Н. Манов, государство уже не может считать себя социальным и правовым, если не закрепляет в конституционном и текущем законодательстве, хотя бы самые главные нормы третьего поколения прав [8].

В 80-е годы начинаются первые экологические движения, создаются первые экологические общественные объединения, в числе которых антиядерное движение «Невада-Семипалатинск». В тот период принимаются Закон СССР «Об охране атмосферного воздуха» от 25.06.1980 г., Закон СССР «Об охране и использовании животного мира» от 25.06.1980 г. На основе этих законов были разработаны и приняты Законы Казахской ССР «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 12 июня 1981 года, «Об охране атмосферного воздуха» от 12 июня 1981 года.

18 июня 1991 г. Верховный Совет Казахской ССР принимает Закон «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» (Закон 1991 г.), который впервые закрепил право граждан на благоприятную окружающую среду. В Законе 1991 года был применен комплексный подход к регулированию общественных отношений в области окружающей среды. В ст. 7 данного Закона прописывается, что каждый гражданин Казахской ССР и лица, проживающие на ее территории, имеют право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую природную среду. Следует отметить, что позже аналогичный Закон был принят Верховным Советом РСФСР от 19 декабря 1991 г., в котором право на благоприятную окружающую среду раскрывалось опосредованно через право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды (ст.2), что, на наш взгляд, существенно хуже отразил рассматриваемое право, в отличие от Закона Казахской ССР.

Позже право человека на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба,

причиненного его здоровью или имуществу экологическими нарушениями (ст.29) нашло отражение в союзной Декларации прав и свобод человека от 05 сентября 1991г. № 2393-1.

Право граждан Республики Казахстан на благоприятную окружающую среду впервые получило конституционное признание в 1993 году, когда была принята первая Конституция Республики Казахстан, статья 26 гласила, гражданин республики имеет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду. С принятием Конституции 1995 года данная норма была существенно изменена, установив, что целью государства определена охрана окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Тем самым, предпочтение было отдано более аморфной по сравнению с Конституцией 1993 года формулировке. Очевидно, данный факт можно объяснить тем, что экологические вопросы по-прежнему относятся к второстепенным, в отличие от политических и социально-экономических проблем.

В 1997 году был принят Закон РК «Об охране окружающей среды» (Закон 1997 г.), который в преамбуле определил правовые, экономические и социальные основы охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений ... сохранение биологического разнообразия и организацию рационального природопользования. Тогда как Закон 1991 года обеспечивал защиту прав человека на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую природную среду ... сохранение природного равновесия и организацию рационального природопользования, что, на наш взгляд, является более удачной формулировкой по сравнению с Законом 1997 г. Согласно п.1 ст. 5 Закона 1997 г. каждый гражданин и лица без гражданства, а также иностранцы, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и мерах по ее улучшению, возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды. Данная статья стала прогрессивным началом реализации прав граждан Республики Казахстан на благоприятную окружающую среду.

Процесс становления правовых основ права граждан на благоприятную окружающую среду

завершился вступлением в силу Экологического кодекса от 09.01.2007 года, который определил в ст. 13 основные экологические права, в том числе и право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

В формировании права на благоприятную окружающую среду как в международном праве, так и в национальном, несомненно, сыграли ведущую роль международные договоры в области основополагающих прав человека, такие, как Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г., ратифицированная в 1991 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91-III, вступил в силу для РК 24 апреля 2006 года (письмо МИД РК от 27.06.06 г № 12-1-2/1445), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966 года, ратифицирован Законом Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года N 87. Хотя в этих документах рассматриваемое право не было прямо провозглашено, однако они явились предпосылками для последующего развития права на благоприятную окружающую среду.

Так, например, статья 25 Всеобщей декларации прав человека гласит, каждый человек имеет право на такой жизненный уровень..., который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи... В статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах указано, что государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

Однако началом международного признания права на благоприятную окружающую среду как субъективного права стала Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде 1972 г., состоящая из двух глав: Глава I – Декларация по окружающей среде; Глава II – Декларация принципов.

В принципе 1 говорится, что человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений.

Следующими важнейшими документами в сфере охраны окружающей среды стали Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.), Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию (2002 г.), Декларация Конференции ООН по устойчивому развитию РИО +20 (2012 г.).

Несомненно, международный опыт в формировании права на благоприятную окружающую среду в Республике Казахстан повлиял непосредственно. Так, Казахстан является участником многих международных процессов: РИО +20, в рамках Конференции ООН по окружающей среде и развитию, «Окружающая среда для Европы» и др.

Концепция устойчивого развития была закреплена в Указе Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2006 года N 216 «Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы». Вместе с тем, данная Концепция утратила силу Указом Президента РК от 13 апреля 2011 года № 47.

В настоящее время вопросы обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды предусмотрены в Стратегическом плане Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2011-2015 годы, утвержденный постановлением Правительства РК

от 08.02.2011 года №98, в отраслевой программе «Жасыл даму» на 2010-2014 годы», утвержденной постановлением Правительства РК от 10 сентября 2010 года № 924.

Развитие права на благоприятную окружающую среду в Республике Казахстан имело долгий и противоречивый характер. Формирование права шло в историческом развитии законодательства СССР. Принятые в этот период постановления были неэффективными, вследствие фиктивного характера многих положений. В конституциях этого периода отсутствовало необходимое внимание к правам человека.

Причиной быстрого развития права на благоприятную окружающую среду в международном праве стали нарастающие экологические проблемы в мировом пространстве (усиление парникового эффекта, изменение климата, загрязнение атмосферного воздуха, и т.д.).

В законодательстве Казахстана право на благоприятную окружающую среду является одним из гарантированных прав. Вместе с тем, экологическая ситуация в стране остается неудовлетворительной. В результате антропогенного воздействия на окружающую среду, отсутствие должного государственного механизма в рациональном природопользовании послужили причиной экологического кризиса.

Литература

- 1 Алимбаев Т.А. Экологические проблемы в Казахстане: история, опыт и уроки (1970-1990 гг.): Автореф. дис. ...докт. ист. наук. – С. 3, 21, 39.
- 2 Природа и закон: Сборник нормативных актов по охране природы. –Алма-Ата: Кайнар, 1984. – С.3.
- 3 Матаева М.Х. Конституционная история Казахстана и стран Центральной Азии. XX век (сравнительно-правовое исследование). – Астана: Елорда, 2007. – С. 231.
- 4 Байсалов С. Б. О кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР/ Советское государство и право. – 1961. – №1. – С.131-136.
- 5 Байсалов С.Б., Ильященко Л.В. 200 вопросов и ответов по охране природы. – Алма-Ата: Кайнар, 1987. – 304. – С.9
- 6 Стойко С.М. Эталоны природы. – Львов: Вища школа, Издательство при Львов. универ., 1980. – 120 с. – С. 6.
- 7 Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности //Государство и право. 1994. – № 3. – С.7.
- 8 Манов Г.Н. Правовое государство и глобальные проблемы современности// Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. – М., 1991. – С.17.