

УДК 349.6

С.Ж. Смоилов

PhD докторант, Евразийский национальный университет им. Гумилева, Казахстан, г. Астана
E-mail: smoilovs@mail.ru

Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования

В статье изучаются проблемы института правового обеспечения экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан. Рассмотрены мнения ученых по проблемам правового обеспечения экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан. Вопросы разделения компетенций органов государственной власти в области правового обеспечения экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан. Предлагается внести изменения в нормативно-правовые акты по вопросам правового обеспечения экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан. Автор, анализируя данное понятие, выдвигает свои предложения по совершенствованию законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан.

Ключевые слова: компетенция, органы государственной власти, природопользование, правовое обеспечение, экология, природоохрана, окружающая среда.

С.Ж. Смоилов

Қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалануды экономикалық реттеудің құқықтық мәселелері

Мақалада Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалануды экономикалық реттеуді құқықтық қамтамасыз ету институтының өзекті мәселелері зерттелген. Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалануды экономикалық реттеуді құқықтық қамтамасыз ету мәселелері бойынша ғалымдардың пікірлері қарастырылды. Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалануды экономикалық реттеудің құқықтық қамтамасыз ету аясында мемлекеттік билік органдарының құзыретінің бөліну сұрақтары қарастырылған. Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалануды экономикалық реттеуді құқықтық қамтамасыз ету мәселелері бойынша нормативтік-құқықтық актілерге өзгерістер енгізу ұсынылып отыр. Автор аталған түсінікті талдай келе, Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану саласында заңнаманы жетілдіру бойынша өз ұсыныстарын көрсеткен.

Түйін сөздер: құзыреттілік, мемлекеттік билік органдары, табиғатты пайдалану, құқықтық қамтамасыз ету, экология, табиғатты қорғау, қоршаған орта.

S.J. Smoilov

Legal problems of economic regulation of environmental protection and nature

In this article we study the problem of the legal institute of economic regulation of the environment and wildlife in the Republic of Kazakhstan. There are opinions of scientists about problems of legal support for economic regulation of the environment and wildlife in the Republic of Kazakhstan. Also, there are questions of separation competences of public authorities in the region of legal support for economic regulation of the environment and wildlife in the Republic of Kazakhstan. Proposes to amend the regulations on legal support for economic regulation of the environment and wildlife in the Republic of Kazakhstan. The author analyzing this concept puts forward suggestions to improve legislation in the region of legal support for economic regulation of the environment and wildlife in the Republic of Kazakhstan.

Key words: competence, public authorities, environmental management, legal security, ecology, conservation, environment.

Конституция Республики Казахстан играет центральную роль в правовом регулировании общественных отношений в области охраны окружающей среды и природопользования. Конституция Республики Казахстан закрепляет основные положения об охране окружающей среды и природопользовании, которые являются базовыми для правового регулирования экологических общественных отношений, возникающих в упомянутой сфере.

В Конституции Республики Казахстан закреплены основы экологической политики Казахстана, которые образуют фундамент всего правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования, определяют в юридической форме те важные качественные связи, которые свойственны ее организации.

Надо иметь в виду также, что экологическая политика государства опирается на основные принципы казахстанского унитаризма: единство системы государственной власти в Республике Казахстан; единство правовой системы Республики Казахстан.

Однако существуют проблемы реализации данных отношений в конституционно-правовом смысле, и поэтому необходимо разобраться в толковании предмета ведения и компетенции органов государственной власти.

К числу причин такого положения можно отнести: отсутствие четкого определения предметов ведения Республики Казахстан и его областей, полномочий республиканских органов государственной власти и местных органов государственной власти в данной сфере; многочисленные нарушения законодательства природопользователями, а также государственными органами, органами местного самоуправления, гражданами; недостаточное финансирование республиканских и региональных экологических программ; наличие противоречий в законодательстве; низкую эффективность деятельности природоохранных и правоохранительных органов [1,96].

Для устранения данных причин необходимо предусмотреть региональную экологическую политику в качестве одного из средств реализации государственной экологической политики. Кроме того, необходимо разработать в Казахстане экологическую доктрину, которая могла бы четко разграничить полномочия и ответственность между республиканскими и ре-

гиональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области контроля за использованием природных ресурсов и состоянием окружающей среды. При этом в данной сфере, как и во многих других, должна решаться задача создания такой системы власти, которая была бы восприимчива к региональным проблемам и кровно связана с общенациональными интересами.

Конституция Республики Казахстан закрепляет основные положения об охране окружающей среды и природопользовании, которые являются базовыми для правового регулирования общественных отношений в данной сфере. Эти положения касаются собственности на землю и другие природные ресурсы, поощрения деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию, прав каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, обязанностей каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Кроме того, Конституция Республики Казахстан определяет предметы ведения Республики Казахстан и предметы совместного ведения Республики Казахстан и ее административно-правовых единиц в рассматриваемой области.

Проведя анализ нового состава органов исполнительной власти, можно обосновать следующие предложения. Во-первых, оборот земель целесообразно оставить за Министерством сельского хозяйства. Во-вторых, вопросы использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов, следовало бы передать в ведение Министерства окружающей среды и водных ресурсов.

В-третьих, закрепить вопросы использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты за Министерством окружающей среды и водных ресурсов или создать агентство по охране и использованию животного мира. Кроме того, следовало бы передать от службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в ведение службы по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды функции, касающиеся объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и водных биологических ресурсов.

Такое распределение полномочий и функций между республиканскими органами исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды будет более полно соответствовать одному из основных принципов экологического права – экосистемному подходу к правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования. Кроме того, оно повлияет на содержание функций и полномочий территориальных органов исполнительной власти и соответствующих органов исполнительной власти на местах [2, с. 24].

Одной из основных задач законов и иных нормативных правовых актов в Республике Казахстан является конкретизация закрепленных в законодательстве: а) экологических требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; б) организационно-правовых мер рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; в) экономико-правовых мер рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; г) мер юридической ответственности за экологические правонарушения.

Законодательство Республики Казахстан не в полной мере закрепляет правовые требования, касающиеся охраны смежных объектов природы при пользовании отдельными природными ресурсами, а также требованиям по охране отдельных объектов при осуществлении пользования другими природными ресурсами. Поэтому соответствующие изменения должны быть внесены в законодательство Республики Казахстан.

В связи с предстоящими изменениями Водного кодекса Республики Казахстан предлагается перейти от лицензирования к договорному порядку пользования водными ресурсами, что соответствует конституционным принципам рыночной экономики и в большей мере в современных условиях способно обеспечить эффективную реализацию конституционных прав граждан.

Ввиду неготовности органов местного самоуправления самостоятельно осуществить экологический контроль целесообразно вновь наделить органы исполнительной власти Республики Казахстан полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля, в том числе в режиме парламентского контроля.

Почему именно министерство, а не государ-

ственный комитет? Потому что проводить государственную экологическую политику в соответствии с указом президента правомочен орган в ранге министерства, и это хорошо понимают во всём мире, в том числе и в казахстанском правительстве [3, с. 12].

У нас охранительная, защитная в государственном масштабе функция министерства имеет особенно важное значение: ни для кого не секрет, что больше половины населения страны живёт в неблагоприятных экологических условиях, хотя будет честнее назвать их просто недостойными человека.

Академики Г.В. Добровольский, С.П. Залыгин, В.А. Котельников, А.Л. Яншин в своих работах высказали глубокую уверенность в том, что Казахстан стремительно приближается к экологической катастрофе, перед которой померкнут все наши политические и экономические проблемы.

Как никогда прежде в наших лесах бушуют пожары, в невероятных масштабах загрязняются реки, на больших пространствах деградирует почвенный покров, бесхозяйственно и хищнически используются наши природные ресурсы, загрязняется атмосфера [4, с. 62].

Экологические правонарушения по массовости и опасным последствиям угрожают национальной безопасности. В последнее время проявляется и опасная тенденция засекречивания информации.

Далее ученые подчеркивают, что складывается весьма странное положение: при нарастании сложности и масштабов экологических проблем государственное управление на республиканском уровне в этой области опасно ослабляется [5, с. 9].

В этой связи высказывается весьма актуальное, на наш взгляд, мнение о необходимости принятия ряда организационно-правовых мер по исправлению ситуации:

1. Создать при Президенте Совет по экологии. В таком Совете ведущие экологи и правоведы могли бы плодотворно работать вместе с представителями республиканских органов по разработке Концепции перехода Казахстана на путь устойчивого развития.

2. Воссоздать в Совете Безопасности Республики Казахстан самостоятельную Межведомственную комиссию по экологической безопасности.

3. Усилить в Правительстве структуры, связанные с экологическим контролем, экологическим мониторингом и экологической экспертизой.

Казахстану не следует отставать в этом отношении от других стран. Подобный Совет объединял бы представителей общественности, научных, деловых кругов, все три ветви власти. Уже только в силу такого представительства он может существовать только при Президенте Республики Казахстан.

Что касается межведомственной комиссии в составе Совета безопасности по экологической безопасности, то кажется чрезвычайно полезным сохранить эту комиссию, поскольку есть целый ряд вопросов, которые вряд ли можно обсудить и принять по ним практические рекомендации в иных, существующих сейчас органах.

Особенно актуально предложение об укреплении тех органов исполнительной власти, которые занимаются вопросами экологической экспертизы, экологического контроля, санитарно-эпидемиологического надзора. Ведь мы каждый день говорим о том, насколько тяжелое сложилось положение с состоянием окружающей среды, насколько существенное негативное воздействие оно оказывает на здоровье людей и на хозяйство в целом. Поэтому само собой разумеется, что, если мы хотим быть цивилизованной страной, отвечать всем современным международным нормам, то у нас эта служба должна укрепляться, а не ослабляться. И если бы Президент принял сейчас политическое решение по этому вопросу (естественно, вместе с премьер-министром, поскольку речь идет об органах исполнительной власти), то это было бы в высшей степени своевременно [6, с. 32].

Если посмотреть на проблему с другой стороны, с точки зрения необходимости сокращения, как принято иногда говорить в кругах, “раздутого штата чиновников”, то получим также весьма любопытный результат. Согласно статистическим данным, в Казахстане сегодня насчитывается 275 тыс. государственных служащих, что составляет 1,7% занятого населения Казахстана, из них свыше 100 тыс. человек – республиканские госслужащие, остальные состоят на службе в органах местной государственной власти. Для сравнения, в США госслужащие составляют около 15% занятого населения, в ФРГ – 13%, в Японии – 8,8%, а во Франции – 22%.

Можно с определенной долей уверенности сказать, что те техногенные катастрофы, которые случаются довольно часто в последнее время в нашей стране, несут угрозу личной безопасности граждан, а также безопасности общества и государства, и есть в значительной мере результат ликвидации специализированных государственных структур в различных сферах деятельности.

Любое управленческое решение, особенно в сфере обеспечения экологической безопасности, должно быть научно прогнозируемо, апробируемо в локальном масштабе и лишь затем, при наличии достаточных оснований, применено в региональном или республиканском масштабе.

Причиной высокой напряженности экологической обстановки в крупных городах является то, что их территория при высокой плотности населения испытывает очень интенсивную антропогенную нагрузку со взаимным наложением нескольких факторов: увеличение плотности застройки, расширение автомобильного парка городов и, как следствие, загрязнение атмосферы, шумовое загрязнение, деградация зеленых насаждений, промышленные и бытовые отходы и т.п. Научные расчеты показывают, что если на одном квадратном километре проживают порядка 50 человек, то природная среда может самовосстанавливаться. При большем числе людей наступают необратимые разрушения.

Таким образом, меры по защите экологических прав граждан, правовой охране окружающей природной среды в промышленных, агропромышленных зонах, городах и иных поселениях, правовому режиму особо охраняемых природных территорий и объектов являются приоритетным направлением государственной экологической политики и непосредственно способствуют обеспечению экологической безопасности граждан. Далее мы подробно исследуем правовой режим чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, а также юридическую ответственность за экологические правонарушения.

Заключение

1. В настоящее время отсутствует системное, взаимовязанное регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, что искажает конституционный смысл их соотношения. Поэтому охрана окружающей среды и природопользование представ-

ляют единый предмет конституционно-правового, да и отраслевого регулирования.

2. Охрана окружающей среды и природопользование относятся в целом к сфере совместного ведения, в то же время в сфере охраны окружающей среды и природопользования отсутствуют вопросы, входящие в так называемую остаточную компетенцию областей Республики Казахстан.

3. Полномочия республиканских органов государственной власти и местных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования проанализированы в контексте новой законодательной модели разграничения полномочий органов государственной власти Республики Казахстан и областей Республики Казахстан.

Литература

1. Алексеев С.С. Теория права. – М., 1994. – 96 с.
2. Андрейцев В.И. Правовое обеспечение экологической экспертизы. – Киев, 1990. – 24 с.
3. Боголюбов С.А. Совершенствование лесного законодательства России // Зеленый мир. – 2004. – № 9-10. – 12 с.
4. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. – М., 2003. – 62 с.
5. Колбасов О.С. Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики // Гос. и право. – 1993. – №11. – 9 с.
6. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 32 с.

References

1. S.S. Alekseev Teoria prava. Moskva, 1994. 96 s
2. V.I. Andreizev Pravovoe obespechenie ekologicheskoi ekspertisa. Kiev, 1990. 24 s
3. S.A. Bogolybov Soverhcnstvovanie lesnogo zakonodatelstva Rossii // Zeleni mir. 2004. № 9-10. 12 s
4. M.M. Brinchuk Ekologicheskoe pravo: Uchebnek. Moskva., 2003. 62 s
5. O.S. Kolbasov Pravovoe obespechenie ohraniokrugaychei sredi v usloviyh rinochnoi ekonomiki // Gos. i pfavo. 1993. №11. 9 s
6. Y.A. Tihomirov Teoriy kompetenzii. Moskva, 2001. 32 s