

УДК 349.6.086(4/9)

Ж.К. Орынтаев

К.ю.н., зав. кафедрой гражданского права КазНПУ им. Абая, Казахстан, г. Алматы

E-mail: Almaz_annel@mail.ru

Правовое регулирование сферы экологической безопасности Казахстана и Китая

В статье рассмотрены некоторые аспекты развития экологической политики Казахстана и КНР. Автор анализирует законодательства двух стран в сфере охраны окружающей среды. В решении глобальных экологических проблем он затрагивает вопросы международного сотрудничества двух государств. Экологическая безопасность двух стран, условия политической, экономической и социальной безопасности государств не всегда соответствуют нормам. Законодательные меры, предпринимаемые Казахстаном и Китаем для решения экологических проблем, выбраны верно, но не всегда внедрены в действие.

Ключевые слова: экологическая безопасность, окружающая среда, природоохранное законодательство.

Zh.K. Oryntaev

Legal regulation of environmental safety Kazakhstan and China

The article discusses some aspects of the development of environmental policy in Kazakhstan and China. The author analyzes the legislation of the two countries in the field of environmental protection. In addressing global environmental problems it addresses issues of international cooperation between the two states. Environmental security of the two countries, the terms of the political, economic and social security of the states do not always meet standards. Legislative measures taken by Kazakhstan and China to address environmental problems, are correct, but not always implemented in action.

Key words: environmental safety, environment, environmental legislation.

Ж.К. Орынтаев

Қазақстан және Қытайдың экологиялық қауіпсіздік саласын құқықтық реттеу

Мақалада Қазақстан және ҚХР экологиялық саясатының кейбір аспектілері қарастырылған. Автор екі елдің қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнамаларына талдау жасады. Жаһандық экологиялық мәселелерді шешуде ол екі мемлекеттің халықаралық ынтымақтастық мәселелерін қарастырады. Екі елдің экологиялық қауіпсіздігі, мемлекеттердің саяси, экономикалық және әлеуметтік қауіпсіздік жағдайлары нормаларға сәйкес келе бермейді. Экологиялық мәселелерді шешу үшін Қазақстан және Қытай қабылдаған заңнамалық шаралар дұрыс таңдалып, бірақ іс жүзінде енгізілмей қалады.

Түйін сөздер: қоршаған орта, табиғатты қорғау заңнамасы, экологиялық қауіпсіздік.

Развитие экологического права любого государства представляет собой интернациональный процесс. Формируя свою правовую систему, государства опираются на опыт других стран. Взаимовлияние правовых систем разных государств многоаспектно. Оно затрагивает практически все основные составляющие системы – от правосознания до правоприменения. Современные экологические проблемы, имеющие глобальные масштабы, не могли не затронуть проблемы сферы природопользования и охраны окружающей среды.

Безнаказанное использование природных ресурсов, быстрые темпы развития промышленного производства, экономический рост оказывают неблагоприятное влияние на окружающую среду. Вследствие подобного антропогенного влияния некоторые экологические проблемы приобретают необратимый характер. Эти проблемы характерны и для Казахстана, и граничащего с ним Китая. Интенсивное загрязнение воздуха, воды и почв; деградация животного и растительного мира; истощение природных ре-

сурсов; опустынивание и значительные потери биологического и ландшафтного разнообразия; рост заболеваемости и смертности населения; неполнота обеспечения населения питьевой водой; ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки – вот далеко не полный перечень экологических проблем Казахстана. Экологические проблемы Китая – нарушение экологического баланса, хроническое перенаселение и сопутствующая ему деградация природных комплексов, земельных ресурсов, глубокое изменение природной среды и распространение антропогенных ландшафтов, опустынивание (по разным данным пустыни занимают от 10,6% до 20% территории страны), повсеместное распространение «кислотных дождей», неудовлетворительная климатическая ситуация (повышение среднегодовых температур, нехватка атмосферных осадков, землетрясения, стихийные бедствия), проблемы охраны окружающей среды прибрежных и морских районов и др.

Объективное существование экологических проблем в Казахстане и Китае, а также потребности их совместного решения явились объективными предпосылками развития казахстанского экологического права с учетом положительного опыта зарубежных стран в данной области законодательства.

По мнению современных исследователей, экологическая составляющая Китая в основном оценивается положительно, несмотря на существующие проблемы в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. «Китай, с небольшими оговорками, в числе первых превращается или уже превратился в страну, безтупиковое развитие которой в обозримом будущем возможно только как высокоразвитого государства, максимально ориентированного на сохранение природы, среды обитания человека и природных ресурсов, желающего, способного и умеющего переориентировать в новом направлении, традиционные потребности людей, а если нужно, то и ограничивать их» [1, с. 146-147].

Реальное достижение подобных перспектив во многом определяется состоянием и развитием как самого экологического права и законодательства Китая, так и его ближайшего соседа – Казахстана. Повышение эффективности правовых механизмов реализации эколого-правовых норм, особенно в приграничных районах имеет

важное значение для совершенствования экологического права Казахстана, характеризующегося стремительным путем развития с начала 90-х годов XX века.

Определенный интерес представляют теоретические положения казахстанской эколого-правовой науки, её нормативно-правовая система в области природопользования и охраны окружающей среды, конституционные положения и принципы, а также государственная экологическая политика и правоприменительная деятельность. Анализ как правовой политики экологического вопроса, так и состояния дел в данной сфере становится возможным только в пределах сравнительной юриспруденции и, в частности, сравнительного экологического правоведения, способствующего интернационализации казахстанского экологического права и законодательства, что особенно важно в условиях нарастающего процесса глобализации.

Казахстанское экологическое законодательство тесно взаимосвязано с нормами гражданского, уголовного, административного и другими отраслями права. Оно придерживается норм международного права в защите окружающей среды. Законодательную основу уголовно-правовых норм, регламентирующих ответственность за экологические преступления, составляют идеи, заложенные в ст. 31 Конституции РК: «1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. 2. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом». Однако в Конституции КНР правовая связь граждан и окружающей среды имеет скрытый характер, предполагающий взаимосвязь экологических прав и обязанностей. Это прослеживается в ст. 51 Конституции КНР, в соответствии с которой граждане КНР при реализации своих прав и свобод не должны наносить ущерб законным правам и свободам других граждан, государства и общества [2].

В Казахстане создана основа природоохранного законодательства, подписан ряд международных конвенций по вопросам охраны окружающей среды, создана система управления природоохранной деятельностью. Так, в 1997 году приняты законы «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об экологической экспертизе», в

1998 году – «О радиационной безопасности», в 2002 году – Закон «Об охране атмосферного воздуха». В области рационального природопользования – указы Президента, имеющие силу закона, «О недрах и недропользовании» (1996 г.) и «О нефти» (1995 г.), в 2003 году – Лесной, Водный и Земельный кодексы. Разработано и утверждено большинство необходимых подзаконных нормативных правовых актов. В целях совершенствования законодательства в республике взят курс на сближение с законодательством развитых стран и внедрение международных стандартов. Республикой Казахстан подписаны 19 международных конвенций и разработаны национальные планы действий по их реализации. Налажена система экологической экспертизы, разрешительная и контрольно-инспекционная работа. В 2003 году принята Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы. Экологический кодекс Казахстана – акт, состоящий из 342 статей приблизительно на 400 страницах – включил в себя большинство экологических законов. Он призван свести к минимуму потребность в подзаконных актах (отменено около 80 подзаконных актов). Кодексом устраняются многочисленные противоречия, имевшиеся в законодательных актах, принятых ранее (хотя некоторые противоречия остаются в самом Кодексе), и вводятся новые понятия и инструменты. Так, начиная с января 2008 г. им предусматривается выдача комплексных разрешений крупным промышленным предприятиям. Для предотвращения коррупции Кодексом предписаны детальные процедуры проведения проверок. В контроле за соблюдением требований акцент смещен с проведения государственных проверок на производственный экологический контроль, осуществляемый самими предприятиями. Кроме того, устранены расхождения по регионам в ставках Платежей за загрязнение путем введения общенациональных ставок. Кодексом предусматриваются многие другие важные реформы. Экологический кодекс разрабатывался в рамках широких консультаций с заинтересованными сторонами [3].

Экологическое законодательство в Китае сейчас также проходит путь интенсивного развития. Принято 16 законов, 30 нормативных актов и более 90 административных инструкций, которые непосредственно связаны с защитой окружающей среды. Законодательная база Китая в экологической сфере является наиболее

передовой по сравнению с другими развивающимися странами мира. В КНР серьезная база научных институтов и лабораторий, которые обеспечивают сбор данных. Высок и потенциал исследований экологической обстановки в стране. В Китайской академии наук экологическими исследованиями сейчас занимаются около 100 структурных подразделений. Но для большинства стран с переходными формами экономики, таких, как КНР, характерно преобладание явных или замаскированных форм иррационального или ресурсозатратного природопользования. Природоохранное законодательство формально имеется, но оно малоэффективно.

Одной из самых тяжелых нерешенных экологических проблем как Казахстана, так и Китая являются выбросы вредных веществ. В Казахстане начиная с 2011 года крупные предприятия нефтегазовой, энергетической, горнометаллургической, химической отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта, имеющие выбросы парниковых газов свыше 20 тысяч тонн в год, обязаны получать соответствующую квоту. Данная правовая мера о сокращении выбросов аналогична киотскому механизму.

Тепловые электростанции Китая, работающие на угле и производящие 70% электроэнергии в соответствии с принятым Законом «О содействии налаживанию экологически чистого производства» (2002), принимают меры по закрытию ряда ТЭС, предприятий и заводов, существенно загрязняющих окружающую среду. Правительство Китая объявило, что готово к введению в стране лицензионной системы в целях ограничения выброса загрязняющих веществ и их вторичной переработки. С 2003 г. внедряется европейский стандарт автомобильного выхлопа [4].

Экстенсивное развитие сельскохозяйственного производства Казахстана приводит к деградации земель и оскудению ландшафтов. За 40 лет эксплуатации целинных и залежных земель в результате ветровой и водной эрозии утрачено 1,2 млрд. тонн гумуса. На территории бывшего Семипалатинского ядерного полигона около 2 млн. га сельскохозяйственных угодий подвержено радиоактивному заражению. Так, результаты агрохимического обследования пахотных земель в юго-восточных областях Казахстана, проведенного КазНИИЗиР в 2006 г., показали, что содержание гумуса в различных пахотных почвах уменьшилось в среднем на 20–25%. Обеспеченность почв подвижным фосфором в основном

низкая (< 15 мг/кг) и реже средняя (15–30 мг/кг), азотом – низкая (35–40 мг/кг) и только обменным калием – в основном средняя (300–400 мг/кг).

Существенно ухудшились также агрофизические свойства почв: повысилась их уплотненность в среднем на $0,03$ – $0,05$ г/см³, то есть переуплотнение почв становится национальной проблемой; резко снизились водопроницаемость, водоудерживающая способность, и противоэрозионная устойчивость почв, количество водопрочных агрономически ценных агрегатов уменьшилось на 3–5%. Аналогичные процессы наблюдаются и в других регионах страны, в связи с чем понижаются производительная способность почв, отдача от применяемых технологий, и проблема по оптимальному и новому, более дифференцированному регулированию почвенных и экологических условий в агроландшафтах принимает срочную необходимость.

Для решения данной проблемы Республика Казахстан в 1997 году ратифицировала Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием. Национальная программа действий (НПД) по борьбе с опустыниванием является главным инструментом реализации этой Конвенции. Правительство Республики Казахстан приняло НПД в 1997 году, однако, по ряду причин реализация КБО проходила медленно. В 2002 г. была разработана новая НПД, которая имеет более действенную направленность и особо подчеркивает необходимость повышения уровня координации и межсекторальной интеграции. В ней также подчеркнута значимость активного вовлечения в процесс реализации неправительственных организаций и других элементов гражданского общества. Она включает План действий по реализации НПД, где перечислен ряд мероприятий для реализации в период 2002 – 2011 гг.

Процесс опустынивания и эрозии почв в Китае происходил в течение всего периода существования КНР, однако особый размах приобрел в ходе развертывания экономической реформы с середины 80-х годов. Экстренные меры правительства позволили замедлить негативную тенденцию сокращения сельскохозяйственных угодий. По данным Земельного управления, в 2002 г. площадь пахотных земель сократилась на 1,32% по сравнению с 2001 г. [4].

Со стороны Китая по территории Казахстана протекают 23 трансграничные реки. На сегодняшний день одной из основных проблем дву-

сторонних казахстанско-китайских отношений в плане совместного использования водных ресурсов является вопрос увеличения водозабора из трансграничных рек Или и Иртыш на территории Китая. Широкое использование водных ресурсов рек Или и Иртыш на территории Китая может стать причиной ряда негативных последствий для Казахстана. Это в определенной степени обнажит как социально-экономические проблемы, так экологические. В первую очередь, обострится вопрос нарушения естественного водного баланса и природного равновесия в зоне озер Зайсан и Балхаш. Во-вторых, будет нанесен значительный ущерб рыбному хозяйству. Это, в свою очередь, повлечет за собой третью проблему – деградацию климата. И, в-четвертых, низкий уровень вод скажется на урожайности сельскохозяйственных культур и деградации пастбищ.

Представленный выше широкий спектр угроз экологической безопасности Казахстана и Китая обуславливает необходимость выработки и жесткого включения в единый механизм национальной, региональной и в перспективе глобальной системы мероприятий, нацеленной на своевременное выявление, предупреждение и пресечение угроз окружающей среде двух государств.

Наряду с тем, что на сегодняшний день достигнут определенный прогресс в улучшении экологической политики двух государств, все же этим достижениям противостоят существующие тенденции в росте промышленного и сельскохозяйственного производства. С одной стороны, увеличивается объем используемых природных ресурсов, с другой – больше производится загрязняющих веществ. В этом проявляется противоречивость современной модели развития казахстанского и китайского обществ, где необходимость промышленно-хозяйственного развития вступает в определенное противоречие с требованиями экологии. Как свидетельствует вышеописанный опыт экологической безопасности двух стран, условия политической, экономической и социальной безопасности государств не всегда соответствуют условиям экологической безопасности. Значит, законодательные меры, предпринимаемые Казахстаном и Китаем для решения экологических проблем, выбраны верно. Но, учитывая степень остроты экологической ситуации, активизация скоординированных усилий в области экологической безопасности превращается в необходимую цель современного развития и Казахстана, и КНР.

Литература

1. Бирюлин Е.В., Кранина Е.И. Экологические проблемы КНР: опыт правового регулирования. – М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2005. – С. 146-147.
2. Конституция Китайской Народной Республики. [электронный ресурс]. Режим доступа: #»#_ftnref35» name=»_ftn35» title=»»>
3. Министерство охраны окружающей среды Казахстана www.eco.gov.kz/new2012/
4. Ван Яньюань. Исследование современной экологической политики Китая // Магистерская диссертация. Хэбэйский педагогический университет, 2003. 41 с. // <http://works.doklad.ru/view/dwVBzWDmX2c.html>

References

1. Biryulin EV, EI Kranina China's environmental problems: the experience of legal regulation. Moscow: Institute of Far Eastern Studies, 2005. – S. 146-147.
2. The Constitution of the People's Republic of China. [electronic resource]. Mode of access:
3. Ministry of Environmental Protection of Kazakhstan www.eco.gov.kz/new2012/
4. Wang Yanyuan. A study of current environmental policy in China // Master's thesis. Hebei Normal University, 2003. 41. // [Http://works.doklad.ru/view](http://works.doklad.ru/view)