

УДК 349.6:502.175

И.К. Кудерин

И.о. доцента кафедры финансового, таможенного и экологического права
КазНУ им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы
E-mail: kuderin@gmail.com

Принципы экологического районирования

Рассмотрены принципы экологического районирования. Раскрывается понятие устойчивого развития, которое рассматривается как основа для проведения экологического районирования. В рамках рассматриваемых принципов обсуждается важность доступности экологической информации и участия населения в процессе экологического районирования. Также уделяется внимание экономическим методам, которые могут быть использованы в экологическом районировании.

Ключевые слова: экологическое районирование; принципы экологического районирования.

I.K. Kuderin

Principles of ecological zoning

Principles of ecological zoning are studied. The notion of sustainable development is described as a basis for ecological zoning. Significance of public participation in the process of ecological zoning is considered. Additionally, the article focuses on the economic methods that might be used in ecological zoning.

Key words: ecological zoning; principles of ecological zoning.

И.К. Кудерин

Экологиялық аудандастырудың қағидалары

Мақалада экологиялық аудандастырудың қағидалары қарастырылған. Экологиялық аудандастыру процесінің негізі ретінде орнықты дамудың түсінігі зерттеледі. Қарастырылған қағидалардың шеңберінде халықтың экологиялық аудандастыруға қатысуының маңыздылығы ашылды. Экономикалық әдістердің экологиялық аудандастыруда қолданылуы анықталған.

Түйін сөздер: экологиялық аудандастыру; экологиялық аудандастырудың қағидалары.

В настоящее время в Казахстане важное значение обрела ориентация на устойчивое развитие. Например, обеспечение экологической безопасности можно рассмотреть как одно из условий устойчивого развития, которое выступает основой сохранения и воспроизводства природных экосистем. Механизмом достижения экологического благополучия является переход к устойчивому развитию, то есть необходимость сбалансировать экономические, социальные и экологические процессы. В данной статье устойчивое развитие рассматривается как основа для проведения экологического районирования, что представляет собой первый принцип.

Второй принцип выделяется, чтобы подчеркнуть важность использования экономических методов при установлении экологического коэффициента. Также автором выделяется принцип участия населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в процессе экологического районирования. Данный принцип направлен на привлечение внимания общества к реальным экологическим проблемам и возможным путям их решения путем обеспечения гласности и прозрачности принимаемых мер.

Принцип обеспечения устойчивого развития территории как основа для проведения экологического районирования.

В статье 4 Экологического кодекса закреп-

плены экологические основы устойчивого развития Республики Казахстан [1]. Из этого можно сделать вывод, что государство для обеспечения устойчивого развития, естественно, ставит цели обеспечить благоприятную окружающую среду для жизни и здоровья человека, охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия.

Некоторые авторы под устойчивым развитием понимают «развитие (общества), которое позволяет удовлетворять потребности нынешних (поколений), не нанося при этом ущерба возможностям будущих поколений по удовлетворению их собственных потребностей» [2, с.9].

Устойчивое развитие – это процесс изменений, в котором использование природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и общества и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей.

Содержание данного принципа «определяется обеспечением учета экологических требований в хозяйственной, управленческой и иной деятельности с учетом интересов настоящего и будущего поколений [3, с. 91].

Под устойчивым развитием понимается множество мероприятий, в совокупности обеспечивающих его реализацию, таких, как развитие устойчивых моделей производства и потребления, международное сотрудничество в области охраны экосистемы Земли.

Предусмотренные законодателем основы устойчивого развития во многих случаях являются отдельными принципами экологического права. Таким образом, законодательно предусмотрено не только закрепление принципов, но и то, что они будут реализовываться в рамках реализации принципа обеспечения устойчивого развития.

Экономический рост – это материальная основа для устойчивого развития. Но при этом увеличивается нагрузка на природные ресурсы и поэтому необходимо их рациональное использование, минимизация негативного воздействия. Однако в то же время экономический рост создает условия, которые необходимы для обеспечения экологической безопасности.

В настоящее время экономическое или иное развитие государства нельзя изолировать от экологических реалий. Это создает обязанность

согласовывать различные интересы и план их реализации с экологическими последствиями. Отсюда вытекает императивная норма, которая нашла отражение в системе принципов экологического районирования.

Для обеспечения экологической безопасности необходимо, чтобы экология шла в первую очередь, а другие процессы согласовывались с ее требованиями. В этом и заключается смысл устойчивого развития. Таким образом, любые действия должны быть приведены в согласие или усовершенствованы, в противном случае запрещены, если они нарушают устойчивое развитие окружающей среды.

Предпосылки для перехода к устойчивому развитию существовали, но Казахстану как развивающемуся государству тяжело решать экологические проблемы в первую очередь, поставив при этом экономические на вторую. Однако все же следует расставить приоритеты, определив, какие конкретно экологические районы и до какого момента они смогут позволить экономическое развитие. Это должно найти отражение в экологических политиках как государства, так и районов.

В Казахстане, как и в большинстве государств мира, важную роль играет экономическая политика. Чаще всего экологическая политика отходит на второй план. По мнению автора, должна быть связь между экономической политикой и результатами экологического районирования. Механизмом достижения этого является переход к устойчивому развитию, т.е. необходимо сбалансировать экономические, социальные и экологические процессы.

Содержание рассматриваемого принципа определяется обеспечением учета интересов настоящего и будущего поколений. Последнее здесь можно понимать в узком и широком смыслах. В узком смысле – это поколение населения, которое проживает в определенном регионе. А в широком смысле – это значит, что данный район является общечеловеческим наследием.

В случае если это небольшая часть территории, имеющая значение для местного населения, которому данная земля нужна для существования, то здесь можно говорить об узком смысле понятия «будущее поколение». Однако если это крупный экологический комплекс, представляющий ценность для всей экосистемы Земли, как, например, море, то, несомненно, речь идет о поколениях всего человечества.

Таким образом, устойчивое развитие представляет собой основу для такого комплексного процесса, как экологическое районирование. При его проведении важно главным образом учитывать экологию, однако, не исключать полностью экономические, социальные и иные явления, имеющие место в районируемой местности.

Принцип использования экономических методов при установлении экологического коэффициента

«Экономические рычаги управления охраной окружающей среды и природопользования в условиях рынка являются действенной мерой в проведении эффективной экологической политики» [4, с. 77].

Одним из методов обеспечения государством охраны окружающей среды и рационального природопользования можно рассмотреть принятие экономических мер. Эти организационные методы не являются правовыми, однако, «они опосредуются в праве окружающей среды и соответственно осуществляются в правовых рамках» [3, с. 61].

Экономическими мерами можно обеспечить регулирование разнообразных общественных отношений, в том числе и тех, которые образуют предмет экологического права. Под последним понимаются «общественные (экологические) отношения в области взаимодействия общества и природы... земельноохранительные, отношения по охране недр, лесоохранительные и водоохранительные отношения, по охране животного мира, атмосферного воздуха» [5, с. 46-47].

Экономический механизм образуют совокупность экономических мер, регулирующих предмет экологического права. Его основными элементами являются планирование мероприятий по охране окружающей среды и их финансирование. Первое является традиционной мерой и «осуществляется в составе программ, прогнозов социально-экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов» [3, с. 414]. Второе, то есть финансирование – это одно из необходимых условий при решении экологических проблем, которое реализовалось не в полной мере из-за остаточного принципа финансирования мероприятий по охране окружающей среды, существовавшего при СССР, так и долгое время после его распада. Однако в настоящее время

финансированию мероприятий по охране окружающей среды уделяется много внимания, и на это направляются бюджетные средства, собственные средства природопользователей и разрешаются иные легальные источники.

Следующим элементом экономического механизма является экономическое стимулирование охраны окружающей среды, то есть мотивация природопользователей к предотвращению, снижению, ликвидации загрязнения окружающей среды и сокращению отходов. Можно, например, обеспечить применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на экологию, применив налоговые льготы или иные послабления лицам, использующим экологически прорывное оборудование или технику.

Мотивация субъектов экологических правоотношений в значительной степени определяет результаты природоохранной деятельности государства. Возможны две основные причины, которые показывают эффективность стимулирования. Во-первых, деятельность любого лица влияет или может повлиять на состояние окружающей среды и рациональное природопользование. Во-вторых, у любого из субъектов могут быть свои идеи, методы и способы по совершенствованию мероприятий по охране окружающей среды и рационального использования ресурсов природы. Следовательно, увеличивается количество и улучшается качество природоохранных мер, реализуемых собственными средствами природопользователей.

Данный принцип выделяется автором, чтобы подчеркнуть необходимость использования экономических методов при установлении экологического коэффициента. Экологического районирования и присвоение экологического коэффициента, дифференцированного по регионам, задействуют экономические механизмы и сыграют важную роль в налогообложении природопользователей.

Экологическое стимулирование будет направлено на применение экологического коэффициента. На практике это направление остается не реализованным, но это может оказать огромное влияние на природопользователей. В настоящее время экономическое стимулирование направлено на то, чтобы материально заинтересовать природопользователя, провести

природоохранные мероприятия и рационально использовать природные ресурсы.

К общепризнанным мерам экономического стимулирования можно отнести: налоговые и иные льготы как за внедрение и использование экологически безопасных технологий, строительство очистных сооружений, так и за любую природоохранную деятельность; освобождение от налогообложения фондов, средства которых предназначены на финансирование мероприятий по охране окружающей среды и рационального природопользования; применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введение специального налогообложения экологически вредных продукции и технологий; льготное кредитование природоохранной деятельности.

Экологический коэффициент в качестве экономического стимулирования можно применять и на борьбу с последствиями антропогенного воздействия, и в качестве превентивной меры.

Таким образом, согласно данному принципу лицо обязано возместить ущерб, причиненный окружающей среде определенной территории осуществляемой им деятельностью, с учетом соответствующего экологического коэффициента.

Принцип платности природопользования

Все природные ресурсы находятся в государственной собственности [6, п. 3 ст. 6]. Государство как единоличный собственник обязано любыми правовыми способами обеспечивать охрану своих природных ресурсов. Для этого необходимо, чтобы в любой ситуации все государственные органы и должностные лица ставили национальные интересы выше других, преследуя единственную цель защиту природных богатств [6].

Следовательно, государство, являясь собственником природных ресурсов, может требовать у физических и юридических лиц плату за использование богатств страны и за загрязнение природы. Устанавливая размер платы, необходимо руководствоваться целью, минимизировать отрицательные последствия для окружающей среды, но при этом извлечь максимально возможную прибыль.

Отражение данного принципа в законодательном кодексе способствует развитию рыночных отношений в Казахстане. Например, до введения платности «в юридической литературе ученые все чаще стали высказываться за введе-

ние платного природопользования как серьезную гарантию сохранения принципа рационального природопользования» [7, с. 34].

Платность природопользования – это стимулирование природопользователей к рациональному использованию как невозобновляемых, так и возобновляемых природных ресурсов. Кроме того, плату за природопользование можно рассматривать как источник пополнения государственного бюджета. Но здесь необходимо учитывать то, что в некоторых случаях для бюджета может быть выгодней прекратить экологически вредный вид деятельности, чем тратить огромные средства на защиту, восстановление и ликвидацию негативных последствий такого рода деятельности.

Согласно Экологическому законодательству важнейшими элементами экономического механизма являются плата за эмиссии в окружающую среду и за пользование отдельными видами природных ресурсов, то есть плата за природопользование предусматривает плату не только за загрязнение экологии, но и за использование богатств природы [1].

Проведение экологического районирования и присвоение экологического коэффициента, по мнению автора, сыграет важную роль в определении объема суммы, которую природопользователи будут производить как за загрязнение окружающей среды, так и за использование природных ресурсов.

В настоящее время в плату за природопользование можно отнести: плату за право пользования природными ресурсами (землей, водой, недрами и т. д.) в пределах, установленных лимитов; плату за загрязнение окружающей среды, то есть за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов в пределах установленных лимитов; плату за загрязнение сверхустановленных лимитов. После проведения экологического районирования плату можно будет определять с помощью экологического коэффициента.

Обеспечение рационального природопользования, как отмечалось выше, является еще одной важной целью платности. Это предусматривает максимальное извлечение прибыли из используемого природного объекта при причинении ему наименьшего вреда. В этом случае достигается баланс экономических и экологических интересов, а именно их научно обоснованное сочетание.

Таким образом, в соответствии с этим принципом использование природных ресурсов осуществляется за плату.

Принцип участия населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в процессе экологического районирования

Одной из основ устойчивого развития является соблюдение права каждого человека на доступ к экологической информации и всестороннее участие общественности в решении вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития [1].

Общество имеет право знать состояние окружающей среды. Основой этого принципа является норма Конституции Республики Казахстан, устанавливающая, что государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации [6, п. 3 ст. 18].

Обеспечение гласности принимаемых мер в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования является следующей основой устойчивого развития [1].

Для обеспечения гласности и прозрачности 23 октября 2000 года был принят Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Казахстан согласно данной Конвенции «гарантирует права на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений на доступ правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» [8, с. 142].

Согласно Конвенции под экологической информацией понимается любая информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о состоянии элементов окружающей среды и здоровья и безопасности людей, а также факторах, которые могут оказать на них воздействие [8, с. 143].

Владение информацией о реальной экологической ситуации при формировании государством экологической политики способствует правильному анализу причин и источников, которые приводят к деградации окружающей

среды, и поможет определить направления деятельности по обеспечению охраны окружающей среды.

Еще одной положительной стороной данного принципа является то, что благодаря общественному контролю процесса экологического районирования, сводится к минимуму возможность его затягивания под различными предлогами, которое часто местными должностными лицами применяется для получения дополнительного финансирования.

Данным принципом в процессе экологического районирования обеспечивается качество, открытость принимаемых решений и усиливается подотчетность ответственных лиц. Также он способствует улучшению доступа к экологической информации и информированности общества о проблемах окружающей среды, и самое главное способствует демократизации экологического права.

Однако для демократизации экологического права государство должно создавать условия для участия граждан и общественных объединений в механизме охраны окружающей среды. Здесь нельзя не отметить, что были сделаны шаги в этом направлении.

Уполномоченные органы устанавливают порядок проведения общественных слушаний, которые организуются местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) [1].

Статьей 45 Экологического кодекса Республики Казахстан установлена возможность проведения общественной экологической экспертизы, под которой в статье 60 понимается «вид деятельности, осуществляемый на добровольных началах экспертными комиссиями, создаваемыми общественными объединениями. Данный факт также способствует демократизации экологического права [1].

Местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы) способствуют реализации данного принципа, так как они в пределах своих компетенций осуществляют информирование населения о состоянии природных объектов, находящихся на соответствующей территории [1].

Необходимо отметить, что очень часто на процесс экологического районирования влияют социальные и экономические факторы. Не исключены противоправные деяния, из-за чего это

приводит к дальнейшему неэффективному развитию в области охраны окружающей среды. В такой ситуации доступ к информации, гласность и прозрачность принятия решений являются очень важными. В некоторых случаях местные органы власти лоббируют собственные интересы либо интересы промышленности и других загрязнителей природопользователей без учета устойчивости окружающей среды. Нормативно-правовые акты, принимаемые в таких случаях, не останавливают процесс деградации окружающей среды. Поэтому необходима не просто декларация данного принципа, а разработка его реализации.

Спорным моментом является применение в процессе экологического районирования пункта 2 статьи 20 Конституции Республики Казахстан, который гласит:

«Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяются законом» [9].

Это важный момент, потому что информация о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов не должна составлять государственную тайну.

Доступность экологической информации имеет значение, поэтому в процессе экологического районирования должны соблюдаться следующие рекомендации:

1. Участие, содействие, поддержка и помощь всех государственных органов в работе Министерства охраны окружающей среды в целях обеспечения получения необходимой информации для определения дальнейшего направления мер в области экологического районирования;

2. Применять международные принципы в данной области;

3. Развивать сотрудничество с государственными органами, неправительственными политическими организациями и другими лицами соседних и иных государств;

4. Ратифицировать и обеспечивать дальнейшее применение международно-правовых документов в области экологического районирования и охраны окружающей среды.

Что касается организации и развития системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры, то это необходимые предпосылки для реализации

данного принципа. Например, «Низкий уровень общей и экологической культуры, невиданное нравственное падение общества, безнаказанность – общий фон, на котором происходит деградация природы» [3, с. 31].

В статье 38 Конституции говорится, что «граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам» [6, с. 11].

Для исполнения данной нормы необходимо формировать экологическую культуру населения путем просвещения, внедрения экологических дисциплин в систему образования.

В Экологическом кодексе под экологическим просвещением понимается «распространение экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, экологической безопасности в целях формирования в обществе основ экологической культуры» [1].

Экологическое образование согласно Экологическому кодексу – «непрерывный процесс воспитания, обучения, самообразования и развития личности, направленный на формирование системы знаний и умений, ценностных ориентации, нравственно-эстетических отношений, обеспечивающих ответственность личности за состояние окружающей среды» [1].

Согласно данному принципу развивается и воспитывается позитивное отношение к окружающей среде. Основой данного принципа является статья 38 Конституции Республики Казахстан, согласно которой граждане обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам, то есть обязанность каждого – это охрана окружающей среды, обязанность общественных объединений – экологическое просвещение, а обязанность государства – обеспечение непрерывного процесса экологического образования населения.

Обобщая вышесказанное, можно сказать, что принципом участия населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в процессе экологического районирования привлекается внимание общества к реальным экологическим проблемам и возможным путям их решения, обеспечивается гласность, прозрачность принимаемых мер. Также, что очень важно, подвергается контролю со стороны населения сам процесс экологического районирования.

Автором рассмотрены следующие принципы экологического районирования:

1. Принцип обеспечения устойчивого развития территории как основа для проведения экологического районирования.

2. Принцип использования экономических методов при установлении экологического коэффициента.

3. Принцип платности природопользования.

4. Принцип участия населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в процессе экологического районирования.

Данные принципы имеют огромное значение в определении приоритетов и направлений развития правового регулирования экологического районирования.

Литература

1. Республика Казахстан. Экологический кодекс. – Отд. изд. – Алматы: ЮРИСТ, 2009. – 164 с.
2. Дайман С.Ю., Гусева Т.В., Заика Е.А., Сокорнова Т.В. Системы экологического менеджмента: практический курс. – М.: ФОРУМ, 2008. – 336 с.
3. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1999. – 688 с.
4. Рысбекова Ж.К. Правовое регулирование деятельности государственных национальных природных парков Республики Казахстан: дисс. канд.юрид.наук: 12.00.06. – Тараз, 2007. – 158 с.
5. Косаренко Н.Н. Экологическое права Росси. Серия «Высшее образование». – М.: Национальный институт бизнеса; Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. – 384 с.
6. Конституция Республики Казахстан. – Алматы: ТОО «Телеу», 2002. – 40 с.
7. Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: учебное пособие. – Алматы: Издательский центр ОФППИ «Интерлигал», 2004. – 312 с.
8. Туюлубекова С.Ш. Международное экологическое законодательство: Хрестоматия. Часть первая: экологические конвенции. – Алматы: Қазақ университеті, 2005. – 206 с.
9. Мохаммад С.А. Международно-правовые вопросы экологического районирования: дисс. канд.юрид.наук: 12.00.10. – М., 2003. – 183 с.

References

1. The Republic of Kazakhstan . Environmental Code . – Div . ed. – Almaty: LAWYER , 2009 . – 164 .
2. Daiman SY, TV Guseva, Zaika EA Sokornov TV Environmental Management Systems: A Practical Course. – М.: FORUM 2008. – 336 .
3. Brinchuk MM Environmental Law (Environmental Law) : Textbook for higher legal education. – М.: Yurist, 1999. – 688.
4. Rysbekova JC Legal regulation of the state national natural parks of Kazakhstan: Diss . kand.yurid.nauk: 12.00.06. – Taraz, 2007. – 158.
5. Kosarenko NN Environmental Law of. A series of «Higher Education» . Moscow: National Business Institute . Rostov- on-Don : Izd «Phoenix », 2004. – 384.
6. Constitution of the Republic of Kazakhstan. – Almaty LLP « body », 2002. – 40.
7. Baideldinov DL Bekisheva SD Environmental Law of the Republic of Kazakhstan: Textbook. – Almaty : Publishing Center SCF « Interlegal », 2004. – 312.
8. Tyulebekova S.Sh. International environmental law: A Reader . Part One: Environmental Conventions . – Almaty: Kazakh University , 2005 . – 206 .
9. Mohammad SA International legal issues of ecological zoning : diss . kand.yurid.nauk : 12.00.10 . – Moscow, 2003 . – 183