

ӘОЖ 349.6

А.К. Джангабулова, А.К. Садыбеков*

Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, заң факультеті, Қазақстан, Алматы қ.

*E-mail: zarya_kz@mail.ru

Мемлекеттік экологиялық бақылау қағидалары және олардың жіктемесі

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың қағидаларын жалпы және арнайы, ал арнайы қағидалардың өзін ішінара бақылау жүйесін ұйымдастыру қағидалары және бақылау органдардың қызметінің қағидаларына жіктеуге болады. Мақалада автор мемлекеттік экологиялық бақылаудың қағидаларын анықтап, олардың түсінігі мен мазмұнын аша отырып, олардың жіктемесін береді.

Түйін сөздер: қағида, экологиялық бақылау, экологиялық қағидалар.

А.К. Zhangabylova, A.K. Sadybekov

Principles of state environmental control and their classification

Principles of environmental control in the sphere of environmental protection can be classified into general and special, and special on principles of environmental control and principles of public authorities. The author defines the principles of environmental control, open concept and content, gives their classification.

Key words: principles, environmental control, environmental principles.

А.К. Джангабулова, А.К. Садыбеков

Принципы государственного экологического контроля и их классификация

Принципы экологического контроля в сфере охраны окружающей среды можно классифицировать на общие и специальные, а специальные – на принципы организации экологического контроля и принципы деятельности государственных органов. В статье автор определяет принципы экологического контроля, раскрывает понятие и содержание, дает их классификацию.

Ключевые слова: принципы, экологический контроль, экологические принципы.

Кез келген қызмет, мемлекет қызметі оның арнайы өкілетті органдары, өзге де субъектілері түрінде белгілі бір идеялар мен қағидалар негізінде құрылады. Бұл қағидалар қоғамдық қатынастардың белгілі түрлерін реттеуде құрылған белгілі бір құқықтық кеңістік шеңберіндегі субъектілердің мінез-құлқы әдістері және түрлерімен анықталатын басқарушы бастама болып табылады. Заңгер ғалымдар қоғамдық өмірдегі құқықтық қағидалардың мәні мен олардың рөлінің қаншалықты маңызды екенін мойындап отыр. Мысалы, О.И. Цабулевскаяның ойынша: «Құқықтық қағида – оның мәнін анықтайтын және білдіретін құқықтың шешуші идеясы мен негізін салушы бастамасы болып табылады». «Қағида» латын тілінен аударғанда кез келген

құбылыстың құқықтық негізін білдіреді» [1].

Құқықтың ұстанымдарына экологиялық қатынастың барлық қатысушылары, яғни заң шығарушы, атқарушы, сот билігі органдары, мекемелер, қоғамдық қатынастар, азаматтар бастамашылық етуі тиіс. Қағидаларды ұстану мемлекеттің әлеуметтік және құқықтық сипатының, қоршаған ортаны қорғаудың және табиғатты ұтымды пайдалану жөніндегі барлық қызметтің тиімділігінің және азаматтардың заңды қызығушылығымен экологиялық құқығын қорғаудың өлшемі болып қызмет етуі мүмкін.

Құқық қағидалары бұл – мәнін білдіретін, оған негіз болатын идеялар мен бастаулар. Ол идеялар әділділік пен бостандықтың сара жолын қорытындылау арқылы шығарылады.

Құқық қағидалары әділдік, туралық

көрсеткіші болғандықтан тұрақтылығымен ерекшеленеді, құқықтық нормалардан айырмашылығы, олардың ұзақ уақыт бойы өзгермейтіндігі.

Жалпы, экологиялық қағидалар табиғи ресурстар заңнамасының салалық жүйесіндегі қағида жүйесінің қалыптасуы үшін қажетті база ретінде қызмет етеді. Көбінесе салалық қағидалар жалпы бастамашыларға сүйенеді. Н.Б. Мұхитдиновтің айтуынша, құқықтық қағидалар қоғамдағы объективті шындылықты көрсеткен жағдайда ғана, объективті болып табылады. Сонымен қатар Н.Б. Мұхитдинов тұжырымдама және қалыптасу тұрғысынан қарағанда құқықтық қағида, субъективті ұғымы деп санайды [3]. Осы мәселеге қатысты мемлекет және құқық теориясы саласындағы ірі тұлғалардың бірі С.С. Алексеев «құқықтық нормада бекітілмеген бастамалар құқықтық қағидаларға жатпайды. Олар тек қана құқықтық сананың идеясы (бастамасы) ғылыми тұжырымы болып саналады, бірақ бұл құқықтық қағида емес» деп санайды [4]. Н.Б. Мухитдинов пен С.С. Алексеевтің құқық қағидасы түсінігіне қатысты пікірлерінің ұқсастығын байқауға болады. Олардың пікірінше, сала қағидалары шынайы болмысты ғылыми талдау нәтижесінде шығарылып қалыптасуы мүмкін және олардың заңнамаларда бекітілуі міндетті емес. А.Е. Еренов мынадай пікір айтады: «жалпыға бірдей болғанымен, құқықтық қағидалар, тек мемлекеттің арнайы нормативтік құқықтық актісінде бекітіліп, пайда болады. Яғни құқықтық қағида, тек жалпыға міндетті заңды күші болған жағдайда ғана, құқықтық қағида болады» [5].

Басқа авторлар қағида деп бір немесе бірнеше құқықтық нормаларда қалыптасқан құқықтық реттеулердің (құқық институттарының немесе басқа құқықтық массивтердің құқықтық салалары) негізгі идеялары, негізгі ережелері, негізгі бастамаларын түсінеді.

И.А. Игнатьеваның ойынша, салалар мен институттарды қалыптастыру процесінде маңызды мәнге әртүрлі заңдық нормалар негізінде жатқан қағидалардың ортақтығына құқылы. Олар құқықтық материяның өзіне қатысты жүйе қалыптастырушы факторларға жатады және шоғырланған түрдегі әлеуметтік табиғатты, негізгі мақсаттары мен құқық тапсырмаларының мәнін ашады. Құқық қағидалары жеке тұлғаның және мемлекеттің жаңаша өзара қатынастарын

көрсетеді және басқару орталығы ретінде көрініп құқық жүйесінің құрылымын анықтайды. Құқықтың кез-келген нормасы, институт, сала бәрі де құқық принциптеріне сай болуы тиіс. Бұл – құқықтық нормалардың әрекеттерінің қажетті тиімділік шарттарының бірі [6].

Экологиялық қауіпсіздік саласындағы мемлекеттік саясаттың мақсаты, табиғи жүйелердің, қоғамдың өмірдің маңызды мүдделері мен жеке тұлға құқығының қоршаған ортаның антропогендік және табиғи әсерлердің нәтижесінде туындайтын қатерден қорғауды қамтамасыз ету болып табылады.

Әлемдік тәжірибе, экологиялық проблемаларды табысты шешу мен экологиялық апаттарды алдын алу негізі кез келген мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық жүйесін экологияландыру болып табылатынын көрсетті. 2003 жылдың 3 желтоқсанында Қазақстан Республикасының Президентінің Жарлығымен «Қазақстан Республикасының 2004-2015 жылдарға арналған экологиялық қауіпсіздігі тұжырымдамасы» қабылданды. Жоғарыда аталған мақсаттарға қол жеткізудің жолдары осы тұжырымдамада көрсетілген:

– Қазақстан Республикасының заңдарын, табиғат пайдаланудың, мемлекеттік экологиялық бақылаудың және экологиялық мониторингтің экономикалық тетіктерін жетілдіру және жүйеге келтіру;

– табиғат пайдаланудың және экологиялық сараптаманың рұқсат ету жүйесін оңтайландыру;

– қоршаған ортаны қорғау, экологиялық статистика, экологиялық білім беру, экологиялық үгіт-насихат және жұртшылық қатысу саласындағы ғылыми-зерттеу жұмысын дамыту;

– халықаралық ынтымақтастықтарды кеңейту [7].

Көрсетілген мақсаттарға жету экологиялық заңнамалық қағидаларын зерттеуге септігін тигізеді. Экологиялық заңнаманың жаңа жүйелері мен құқықтық институттарының қалыптасуы қағидаларды зерттеп, талқылау қажеттігін көрсетіп отыр.

ҚР Экологиялық кодексінің 5-бабында экологиялық заңнамалардың негізгі қағидалары көрсетілген. Қазақстан Республикасының экологиялық құқығы бірнеше заң және заңдық актілерден тұрады. Қоршаған ортаны қорғау, табиғи ресурстарды пайдалану және оларды қорғау туралы бірнеше экологиялық

қағидалар бар. Сондықтан да экологиялық құқық саласының нормалары әртүрлі заңдарда кездесетіндіктен, құқықтық экологиялық қағидалар да әртүрлі болып келеді.

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың арнайы құқықтық қағидаларын қарастырар бұрын экологиялық заңнамаларда көрсетілген жалпы қағидаларды талдау қажет.

Экологиялық заңнамалардың жалпы қағидаларына талдау жасауды еліміздің негізгі экологиялық заңы Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінен бастаймыз.

Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінде бекітілген мына қағидалар бойынша қоршаған ортаны қорғау жүзеге асырылады:

1. Қазақстан Республикасының тұрақты дамуын қамтамасыз ету.

2. Экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету.

3. Экологиялық қарым-қатынастарды экожүйелілік көзқарас негізінде реттеу.

4. Қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану саласындағы мемлекеттік реттеудің міндеттілігі.

5. Қоршаған ортаны ластаудың және оған кез келген басқа түрде залал келтірудің алдын алу жөнінде ымырасыз іс-шаралардың міндетті түрде болуы.

6. Экологиялық құқықбұзушылық үшін жауаптылықтың болмай қалмауы.

7. Қоршаған ортаға келтірілген залалды өтеу міндеттілігі.

8. Қоршаған ортаға әсер етудің ақылы болуы мен рұқсат алу тәртібі.

9. Табиғи ресурстарды пайдалану мен қоршаған ортаға әсер ету кезінде неғұрлым экологиялық таза және ресурс үнемдеуші технологияларды қолдану.

10. Қоршаған ортаны қорғау жөніндегі мемлекеттік органдар қызметінің ықпалдастығы, үйлесімділігі мен ашықтығы.

11. Табиғат пайдаланушыларды қоршаған ортаны ластаудың алдын алуға және оны азайтуға, қалдықтарды қысқарту мен тарихи ластануды жоюға ынталандыру.

12. Табиғи ресурстарды пайдалану мен қоршаған ортаға әсер ету кезінде ұлттық мүдделерін қамтамасыз ету.

13. Экологиялық заңнаманың халықаралық құқық принциптерімен және нормаларымен үйлесуі.

14. Халықтың экологиялық ақпаратқа қол жеткізуін және оның экологиялық проблемаларды шешуге қатысуын қамтамасыз ету.

15. Жоспарланып отырған шаруашылық және өзге де қызметтің экологиялық қауіптілігі презумпциясы және оны жүзеге асыру туралы шешімдер қабылдаған кезде қоршаған ортаға және халықтың денсаулығына әсерін бағалау міндеттілігі.

16. Халықтың барлық табиғи ресурстарға әділ және тең қолжетімділігі принциптеріне негізделеді.

Осы аталған қағидалардың барлығы дерлік табиғи шаруашылық кешен заңнамаларында қолдануға болады. Осы аталған қағидалардан басқа, «табиғатты пайдалануды міндетті сақтандыру қағидасын» экологиялық заңнамаға, соның ішінде Каспий аймағының құқықтық жағдайын реттейтін заңнамада қолдануға болады.

Сонымен қатар «Қазақстан Республикасының 2004-2015 жж. арналған экологиялық тұжырымдамасында» табиғи шаруашылық кешендердің қызметтеріне қатысты экологиялық қағидалар бекітілген.

Мемлекеттің экологиялық қауіпсіз дамуы мынадай қағидаларға негізделеді:

1. Табиғи ресурстарды пайдаланудың экологиялық мүмкін шектерін айқындайтын және қоршаған ортаны сапалы теңгермелі басқаруды қамтамасыз ететін шектеулердің, нормативтердің және шаруашылық әрі өзге де қызмет жүргізу ережелерінің ғылыми негізделген кешенін енгізу жолымен мемлекеттің тұрақты дамуы үшін барлық қоғамдық қатынастарды реттеуге экожүйелік тәсіл.

2. Экологиялық қауіпсіздіктің өңірлік және жергілікті міндеттерінің экологиялық қатерлердің алдын алудың жаһандық және ұлттық мақсаттарына бағыныштылығы.

3. Қоршаған орта мен адамның денсаулығына келтірілген залалды өтеудің міндеттілігі (табиғат пайдаланушылар мен ластаушылар төлейді);

4. Өндірістік күштерді дамыту мен орналастырудың экологиялық-экономикалық теңгермелілігі (экологиялық сыйымдылық пен аумақтық жоспарлау қағидаттары);

5. Шаруашылық және өзге де қызметінің қоршаған ортаға әсерін одан кейінгі экологиялық және санитарлық-эпидемиологиялық сараптамалармен бағалаудың міндеттілігі;

6. Халықтың экологиялық ақпаратқа

қол жетімділігін қамтамасыз ету және оның экологиялық проблемаларды шешуге қатысуы;

7. Халықаралық ынтымақтастықтағы әріптестік және халықаралық құқық нормаларын сақтау.

Д.Л. Байдельдиновтің пікірінше, «Бұл құқықтық құжаттың құқықтық мәртебесі жоқ, оның тек әдістемелік сипаты ғана бар. Сондықтан бұл тұжырымдамадағы қоршаған ортаны қорғаудың қағидалары құқықтық болып саналмайды». Бізде осы оймен келісе аламыз. Себебі тұжырымдамада көрсетілген қағидалар жалпылама мәнге ие.

В.В. Петров, мемлекеттік экологиялық бақылаудың қағидалары екі ұстанымға негізделуі керек деген, барлық шаруашылық субъекттер үшін оның нұсқаулары, талаптар және ұйғарымдардың міндеттілігін білдіретін ведомстволық бағыныштылық және бір органның шеңберінде шаруашылық және бақылау функцияларының бөлінуі [8, 245-246 бб.].

Ю.С. Шемшученко экологиялық бақылаудың қағидаларын ұйымдастыру және функционалдык деп бөледі. Ұйымдастыру – экологиялық бақылаудың органдарының жүйесінің құрастырылуын анықтайды. Оған аумақтық (аймақтық), сала аралық және салалық, сонымен бірге бақылау және шаруашылық функцияларының бөлу қағидалары жатады. Функционалдык қағидалар экологиялық бақылаудың сапалық сипаттамасын анықтайды. Мұндай қағидаларға тұрақтылық, жеделдік, әмбебап, әрекеттілік, жалпылық және жариялылық қағидалары жатады [9, С. 6-8].

М.М. Бринчук мемлекеттік экологиялық бақылаудың мынадай қағидаларын атап өтеді: мемлекеттік бақылаудың өткізуі арқылы тексерілетін жалпыға бірдей міндетті экологиялық талаптар бекітетін қоятын нормативтік құқықтық актілердің жариялылығы және қол жетімділігі; заңдылық, яғни бақылау тек қана нормативтік құқықтық актілермен анықталатын құзыреттері шектерінде уәкілетті органдармен ғана жүргізіледі; бақылау шараларын жүргізудің мерзімділігі мен жеделдігі, яғни бақылаудың толық және барынша тез белгіленген мерзімде өткізілуі; объективтілік, яғни тексерілетін объекттің қызметі туралы сенімді толық мәліметтерге негізделуі; шаруашылық және бақылау функцияларының бөлінуі; заң бойынша бақылау шараларын жүргізу тәртібін

сақтамаған мемлекеттік экологиялық бақылау органдарының лауазымды тұлғаларының әрекет (әрекетсіздіктеріне) шағымдануы мүмкіндігі [10, 337-338 бб.].

Жоғарыда көрсетілген теориялық тұжырымдарды, заңмен бекітілген негіздерді талдай келе, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың мынадай қағидаларын атауға болады.

1) Заңдылық – бұл мемлекеттік экологиялық бақылаудың заңның қатал орындалуының негізде жүзеге асыру талабы.

Экологиялық бақылау органдарының әрекеттері нормативтік құқықтық актілерге сай, негізді болу керек. Олардың әрекеттері заңды деп есептеледі, егер: а) олар өз әрекеттерін құқықтық мәртебесін, ұйымдасы тәртібін, бақылау қызметінің жүзеге асыру тәртібін анықтайтын заң актілеріне қатаң сәйкестікте жүзеге асырса; б) экологиялық құқық нормаларын дұрыс қолданса.

2) Экологиялық бақылаудың тәуелсіздігі. Соның ішінде: а) ұйымдастырушылық тәуелсіздігі; б) өз құзыреттері шегінде қызметін атқаратын экологиялық инспекторлардың тәуелсіздігі.

3) Экологиялық бақылаудың толық, нақты және жан-жақты жүргізілу үшін басқа мемлекеттік органдармен және олардың лауазымды тұлғаларымен қатар табиғатты пайдаланушыларға да өзара тиімді әрекет ету.

4) Мемлекеттік экологиялық бақылаудың (ашықтық, жариялылығы) жариялылығы – бақылау қызметі туралы ережелер және әдістері туралы мәліметтің ашықтығы, сонымен бірге бақылаудың объектілері – тұлғалардың құқықтар және міндеттері туралы ақпараттың ашықтығы.

5) Экологиялық бақылаудың ережелер және әдістерінің біртұтастығы, яғни біріншіден, бақылау шараларының өткізілуіне бір ережелер және әдістерінің анықтауында, екіншіден, экологиялық бақылаудың барлық инспекторларының осы ережелер мен әдістерді қолданулары.

6) Экологиялық бақылауды жүзеге асырудың жоспарлылық және үзіліссіздігі бақылау функциясының іске асыруының үзіліссіздігінің қамтамасыз ету мақсатында экологиялық бақылау органдарының өз қызметін жоспарлауда болады.

7) Мақсатты бағытталғандық, яғни экологиялық бақылау шаралары бірінші кезекте қызметтері үлкенірек қауіп-қатерге ие болатын тұлғаларға жүргізілуі керектігін білдіреді.

8) Объективтілік, яғни құқық қолдану қызметі бақылаудың мақсатқа жету жолы мен құралдарын нақтылауға мүмкіндік беретін бақылаудың объектісі туралы сенімді мәліметке негізделуі керек.

9) Барлығының экологиялық бақылау органдары алдындағы теңдігі, яғни мемлекеттік экологиялық бақылаудың органдары мен лауазымды тұлғалары біреуге мүліктік және қызмет бабына байланысты артықшылық бермеу керек. Осы қағиданы іске асыру экологиялық бақылаудың инспекторларының тәуелсіздігінің кепілдіктерімен қамтамасыз етіледі.

Демек, жоғарыдағыларды қорытындылай келе, қоршаған ортаны қорғау саласындағы экологиялық бақылаудың қағидаларын жалпы және арнайы, ал арнайы қағидалардың өзін ішінара бақылау жүйесін ұйымдастыру қағидалары және бақылаушы органдардың қызметінің қағидаларына жіктеуге болады.

Арнайы қағидаларға: экологиялық бақылаудың тәуелсіздігі; экологиялық бақылаудың толық, нақты және жан-жақты жүргізілуі; мемлекеттік экологиялық бақылаудың жариялылығы; экологиялық бақылаудың ережелер және әдістерінің біртұтастығы; экологиялық бақылауды жүзеге асырудың жоспарлылық және үзіліссіздігі; мақсатты бағытталғандық; объективтілік; барлығының экологиялық бақылау органдары алдындағы теңдігі қағидалары жатады.

Әдебиеттер

1. Есжанов М.Е. Проблемы правового регулирования экологического мониторинга в Республике Казахстан: автореф. Канд. Юрид. Наук. – А., 1999. – 135 с.
2. Сапарғалиев Ф., Ибраева А. Мемлекет және құқық теориясы. – Алматы: Жеті жарғы. – 1998. – 65 б.
3. Мухитдинов Н.Б. Основы горного право. – Алматы, 1993. – 100 с.
4. Алексеев С.С. Проблемы теории и права. – М., 1973. – 103 с.
5. Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. – А., 1985. – 150 с.
6. Игнатъева И.А. Принципы экологического законодательства // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 36-45.
7. Қазақстан Республикасы Президенті. Қазақстан Республикасының 2004-2015 жылдарға арналған экологиялық қауіпсіздігі Тұжырымдамасы: 2003 жыл 3 желтоқсандағы N 1241 Жарлығы (күшін жойған) // Егемен Қазақстан. – 2003. – 4 желтоқсан.
8. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. – М.: Бек, 1995. – 450 с.
9. Шемшученко Ю.С. Принципы экологического контроля и их правовая регламентация // Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды (Тезисы республиканской научно-практической конференции) / Под ред. Ю.С. Шемшученко. – Киев: РДЭНТП, 1988. – С. 6-8.
10. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. – М.: Юрист, 2004. – 650 с.

References

1. Eszhanov M.E. Problems of legal regulation of environmental monitoring in the Republic of Kazakhstan . Author. Candidate . Jurid. Sciences . – А., 1999. – 135.
2. Sapargaliev F., Ibrayeva A. Memleket zhane құқық teoriyasy / Almaty Zheti Zhargy . – 1998 . – 65 b.
3. Mukhitdinov N.B. Basics Mining Law. – Almaty, 1993. – 100 p.
4. Alekseev S.S. Theory and law. – M., 1973. – 103 p.
5. Eren A.E., Mukhitdinov N.B. Il'yashenko LV Legal provision of environmental management. – А., 1985. – 150 p.
6. Ignatieff I.A. Principles of environmental legislation // State and Law . – 2003. – № 9. – From 36-45.
7. Kazakhstan Respublikasy Prezidenti . Kazakhstan Respublikasynyn 2004-2015 zhyldarға арналған ekologiyalyқ қауіпсіздігі Тұжырымдамасы: 2003 zhyl zheltokсандarы 3 N 1241 Zharlyғу (kyshin zhoyған) // Egemen Kazakstan. 2003. – 4 zheltoksan.
8. Petrov V.V. Russian environmental law . Textbook for high schools . M. Beck, 1995 . – 450 p.
9. Shemshuchenko V.S. Principles of environmental control and their legal regulation // state and public control in the field of environmental protection (Proceedings of the Republican Scientific-Practical Conference) / Ed. YS Xemxija – Marchenko . – Kiev: RDENTP, 1988. – 6-8 pp.
10. Brinchuk M.M. Environmental Law: Textbook. – M. : Lawyers, 2004. – 650 p.