

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ**

---

**МОНОГРАФИЯ**

---



**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Бекишева С.Д.**

**Косшы, 2019**

**УДК 349.6 (035.3)**

**ББК 67.407**

**Б42**

**Рецензенты:**

**Байдельдинов Д.Л.**, декан юридического факультета Казахского Национального Университета имени аль-Фараби, доктор юридических наук, профессор

**Мукашева А.А.**, профессор кафедры гражданского и экологического права Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева, доктор юридических наук, доцент

**Правовые проблемы обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан:** Монография / Бекишева С.Д. Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК. – Косшы, 2019. – 250 стр.

**ISBN 978-601-7969-22-6**

Монография посвящена комплексному исследованию теоретических и прикладных проблем, возникающих в процессе обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан. В монографии рассматриваются теоретические и методологические идеи принципиального обновления правового регулирования экологических отношений в условиях становления и развития рынка в суверенном Казахстане. В работе раскрыты основные понятия и категории, принципы и структурные элементы экологической безопасности.

В результате исследования сформулированы теоретические положения и рекомендации по совершенствованию действующего экологического законодательства Республики Казахстан и практики его применения.

Монография будет полезной для студентов, магистрантов, докторантов и преподавателей высших учебных заведений, научных сотрудников, работников природоохранительных органов.

*Рекомендовано к опубликованию Ученым советом  
Академии правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.*

**ISBN 978-601-7969-22-6**

**УДК 349.6 (035.3)**

**ББК 67.407**

**Контакты:**

Акмолинская область, Целиноградский район,  
поселок Косшы, ул. Республики 16,

Академия правоохранительных органов

при Генеральной прокуратуре РК

тел.: +7(71651) 68-169, 68-170

e-mail: apo-kanc@prokuror.kz, [www.academy-gp.kz](http://www.academy-gp.kz)

© **Бекишева С.Д.**

© **Академия правоохранительных органов**



## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ</b>	4
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	5
<b>1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ СПЕЦИФИКА</b>	12
1.1 Понятие и классификация источников экологической опасности	12
1.2 Правовая природа экологической безопасности	39
1.3 Понятие и общая характеристика правоотношений экологической безопасности	65
1.4 Правовые принципы экологической безопасности	104
1.5 Соотношение экологической безопасности и охраны окружающей природной среды	126
1.6 Место норм об экологической безопасности в системе экологического права	146
<b>2. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАКТИКИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ</b>	169
2.1 Проблемы формирования и развития экологического законодательства Республики Казахстан	169
2.2 Основные направления развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан	200
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	226
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b>	238

## **СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ**

---

**ВК** – Водный кодекс

**г.** – год, город

**ГК** – Гражданский кодекс

**ДВД** – Департамент внутренних дел

**др.** – другие

**ЕС** – Европейское сообщество

**ЗК** – Земельный кодекс

**КоАП**–Кодекс об административных  
правонарушениях

**ЛК** – Лесной кодекс

**МВД** – Министерство внутренних дел

**ОВД** – органы внутренних дел

**ООН** – Организация Объединенных Наций

**п.** – пункт

**РК** – Республика Казахстан

**РФ** – Российская Федерация

**СНГ** – Содружество Независимых Государств

**ст.** – статья

**СЭР** – служба экономических расследований

**УК** – Уголовный кодекс

**ЭК** – Экологический кодекс

## **ВВЕДЕНИЕ**

---

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов обеспечения экологической безопасности в условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике».

За последние тридцать лет в Казахстане произошли кардинальные изменения в социально-экономическом, политическом, идеологическом развитии общества и государства. Новые процессы в нашем обществе и государстве, с одной стороны, являются исторически необходимыми и прогрессивными, с другой стороны – вызывают негативные изменения в окружающей природной среде.

Расгосударствление и приватизация государственной собственности вызвали не только формирование нового класса собственников – частных собственников земельных участков, но и обусловили появление так называемых исторических загрязнений, бесхозных отходов.

Активное привлечение иностранных инвестиций как вынужденная мера в период становления рыночной экономики сопровождалось неполнотой установления экологических требований к иностранным природопользователям. До сих пор в экологическом законодательстве имеются пробелы, которые следует восполнить, установив соответствующие нормы.

Свобода предпринимательства и внешнеторговых сделок создали предпосылки для ввоза на территорию Республики Казахстан экологически опасной продукции, товаров, оборудования (например, «сетей-убийц» - дешевых синтетических, нейлоновых сетей китайского производства. Из-за дешевизны браконьеры часто бросают эти сети в водоемах и в них запутывается не только рыба, но и раки, водоплавающие птицы, ондатры, и т.д.

Продукты разложения отравляют воды, таким образом, наносится многоаспектный ущерб окружающей природной среде).

Наличие конкуренции, отсутствие достаточных финансовых ресурсов, желание «остаться на плаву» породили у ряда предпринимателей отношение к затратам на охрану окружающей природной среды как к чему-то второстепенному, обусловили приоритет экономических интересов над экологическими.

Использование результатов инновационной деятельности является не только прогрессивным для хозяйственной и иной деятельности, но и ведет к улучшению технической оснащенности экологических правонарушителей.

Расслоение населения и безработица стали причиной роста экологической преступности и правонарушаемости. С одной стороны низкий уровень доходов населения и безработица вынудили граждан заниматься браконьерством, с другой стороны к увеличению случаев браконьерства привело и повышение уровня жизни отдельных граждан, способных приобрести дорогое снаряжение, транспортные средства и ищущих возможность «поразвлечься на природе».

Соответственно изменились параметры экологической преступности. Современный период характеризуется ростом уровня экологической преступности, причем изменились ее качественные характеристики. В республике сложились новые формы противоправной деятельности, преступность приобрела организованный характер. Получают распространение международные связи преступных групп, происходит их сращивание с коррумпированными должностными лицами. В настоящее время ставится вопрос о транснациональной экологической

преступности, существует проблема так называемого экологического терроризма.

Государством предприняты меры по улучшению экологической ситуации в стране. Так, 3 декабря 2003 года была принята Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы, позже были утверждены планы по ее реализации. За период развития суверенного Казахстана сформировалась обширная законодательная база в области охраны окружающей природной среды и обеспечения рационального природопользования, венцом которой является Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года.

30 мая 2013 года Указом Президента Республики Казахстан № 577 была утверждена Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», 31 июля 2013 года – План мероприятий Правительства Республики Казахстан по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2013-2020 годы.

Вместе с тем, имеющийся массив экологических норм пока еще не обеспечивает должного уровня правового регулирования экологических отношений. Существует разрозненность нормативных правовых актов в данной области, противоречия друг другу, несоответствие их нормам Конституции Республики Казахстан; многие нормы являются отражением пролоббированных частных интересов отдельных групп населения; не все нормативные правовые акты имеют социальную направленность на защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Вышеотмеченное показывает, что проблемы правового обеспечения современных экологических отношений требуют пристального внимания со стороны правовой

науки, которая должна теоретически осмыслить роль государства и права в процессе формирования концептуально новой модели экологической политики (обеспечение экологической безопасности через экологическую устойчивость), и предложить правовые инструменты для ее эффективной реализации в настоящих условиях. Переход Республики Казахстан к устойчивому развитию требует обоснования новых приоритетов, пересмотра концептуальных положений, целей и задач эколого-правовой науки.

Проблема обеспечения экологической безопасности во всех аспектах всеобъемлюще и детально была рассмотрена на материалах Российской Федерации. Здесь в свое время были апробированы и защищены диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук - Н.В. Барбашовой «Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности» [1], В.В. Вербицкого «Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации», А.Ю. Галяметдиновой «Международно-правовые аспекты экологической безопасности» [2]; В.Н. Кузьминым «Правовые формы обеспечения экологической безопасности» [3]; П.И. Лысухо «Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации» [4]; М.В. Майдановой «Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации» [5]; А.И. Отке «Международно-правовые аспекты экологической безопасности стран-участниц СНГ» [6]; М.И. Русаковым «Экологическая безопасность современной России (общеправовой анализ)» [7].

Были проведены фундаментальные исследования на соискание ученой степени доктора юридических наук: Ф.Г. Мышко «Административно-правовые и организационные

проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации» [8]; Г.П. Серовым «Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации» [9].

В плане теоретического осмысления проблем правового обеспечения экологической безопасности особый интерес представляют исследования юристов-экологов стран СНГ: А.А. Анисимова, О.Л. Дубовик, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, В.В. Устюковой, Ж.Т. Холмуминова, и др.

В Республике Казахстан, несмотря на популярность данной темы, комплексных монографических исследований было проведено сравнительно немного. Так, в 2000 году была защищена кандидатская диссертация К.К. Косдавлетова на тему «Правовые основы экологической безопасности Республики Казахстан» [10], в 2007 году – М.Ж. Абдраимовой «Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан» [11]. Эти два исследования являются знаменательными, так как олицетворяют развитие данных отношений на определенных этапах развития нашего государства. Так, первое исследование подводило итоги развития Республики Казахстан в период становления рыночной экономики и регулирования экологических отношений Законом Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды» от 18 июня 1991 года, впоследствии Законом РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года и Концепцией экологической безопасности от 30 апреля 1996 года, а второе — обобщало результаты развития Республики Казахстан в период стабильной рыночной экономики и начала перехода к устойчивому развитию.

Отдельные аспекты правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан

рассматривались в научных трудах Б.Ж. Абдраимова, М.А. Аленова, Д.Л. Байдельдинова, А.Е. Бектурганова, Е.Ш. Дусипова, Л.К. Еркинбаевой, Ж.С. Елюбаева, Ж.Х. Косанова, С.Т. Культелеева, Е.Ш. Рахметова, А.А. Мукашевой, С.Ж. Сулейменовой, А.Х. Хаджиева.

Первоисточниками для исследования экологических отношений являлись фундаментальные работы А.Т. Ащеулова, С.Б. Байсалова, А.Е. Еренова, Н.Б. Мухитдинова, А.С. Стамкулова, К.А. Шайбекова.

В административно-правовом аспекте интерес представляет работа казахстанского ученого В.В. Филина «Административно-правовые вопросы деятельности государственных органов, осуществляющих экологический контроль в Республике Казахстан» (2006 г.) [12]. Вопросам экологической деятельности органов внутренних дел посвятили свои исследования представители административно-правовой науки стран СНГ Г.И. Азаров, В.Н. Баландюк, Р.Д. Боголепов, В.И. Волков, Н.К. Гориславский, А.Е. Дмитриев, Ю.А. Ежов, Н.М. Жаворонков, М.А. Лапина, В.В. Меркулов, З.Г. Мибчуани, К.С. Скоромников.

Научные исследования отечественных ученых-экологов, проведенные на материалах Республики Казахстан, внесли определенный вклад в теорию и практику обеспечения экологической безопасности, однако назрела необходимость проведения комплексного, обобщающего все наработки в данной области, монографического исследования, охватывающего основную проблематику эколого-правовой сферы Казахстана.

Теоретическая значимость представленной монографии видится в том, что оно в первую очередь, направлено на дальнейшее развитие учения о

взаимодействии общества и природы, теории современного экологического права.

Изложенные в монографии положения, выводы и предложения могут быть использованы:

- в нормотворческой деятельности по совершенствованию действующего экологического, административного, уголовного, гражданского законодательства;

- в правоприменительной деятельности органов государственного экологического управления;

- в учебном процессе при преподавании курса экологического, административного, уголовного права, в разработке учебной и учебно-методической литературы;

- в научно-исследовательской работе в качестве исходного материала при проведении дальнейших теоретических исследований.

# **1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ СПЕЦИФИКА**

---

## ***1.1 Понятие и классификация источников экологической опасности***

Постановка проблемы обеспечения экологической устойчивости, экологической безопасности в Республике Казахстан обусловлена рядом объективных условий – нарастающим экологическим кризисом, который охватил Семипалатинскую область и прилегающие к полигону территории, Приаралье, бассейны Балхаша и Каспийского моря.

По словам Президента РК Н. А. Назарбаева, «одно из самых крупных бедствий принес казахскому народу Семипалатинский ядерный полигон. Только в нашей республике от радиации пострадало свыше полумиллиона человек» [13, с.8-9]. «Общее количество испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне составило 456 ядерных и термоядерных взрывов. 116 из них были открытыми, т.е. проводились на поверхности земли или в воздушном пространстве.

По данным казахстанских ученых, суммарная мощность ядерных зарядов, испытанных на Семипалатинском полигоне в атмосфере и на поверхности земли, в 2,5 тысячи раз превысила мощность атомной бомбы, сброшенной в 1945 году на Хиросиму... как скрупулезно подсчитали специалисты, количество радиоактивного вещества, накопленного в окружающей среде при ядерных взрывах в Семипалатинске, превышает количество выброшенного вещества из Чернобыльского атомного реактора. Как говорят некоторые ученые, в этом отношении Семипалатинск равен, как минимум, двум Чернобылям» [14, с.54-68].

Другая катастрофа Казахстана – Аральское море, которое исчезает с лица планеты. Это бедствие подвергло неисчислимым страданиям народы огромного Центрально-Азиатского региона. И не только их: учеными сделан обоснованный вывод о глобальном разрушительном влиянии Аральского катаклизма на обширные территории планеты [13, с.8-9].

Приаралье и территории, составляющие Семипалатинский ядерный полигон, объявлены зонами экологического бедствия. Однако кроме уже названных в Казахстане имеются регионы, на которых расположены полигон Капустин Яр (Западно-Казахстанская область), Азгирский полигон (Атырауская область), испытания биологического оружия проводились на острове Возрождения на Арале. Существуют и другие полигоны и испытательные площадки, на которых производились ядерные взрывы: Тайсойган, Урда, Жангала и т.д.

К примеру, газообразные продукты подземных ядерных взрывов на Азгирском полигоне по своей суммарной радиоактивности (около 10 млн. кюри) сопоставимы с Чернобыльской катастрофой. Превышение предельно безопасных показателей таллия в Азгире составляет от 120 до 8000 раз.

На поверхности земли на полигоне уровень радиации достигал 3500 микрорентген в час, что в 150 раз превышало естественный, безопасный для здоровья человека радиационный фон [14, с.547].

В настоящее время на территории Республики Казахстан функционируют четыре военно-испытательных полигона и комплекс «Байконур». Реальную экологическую угрозу представляют упавшие и падающие на землю фрагменты ракет, разливы высокотоксичного топлива и другие факторы, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и проживающее в

непосредственной близости население [15]. Так, анализ воздействия космодрома на окружающую среду, показал, что с космодрома «Байконур» за период 2010-2015 годы в среднем при пуске каждой восьмой ракеты-носителя «Протон» происходит нештатная или аварийная ситуация, в результате которой ракета не долетает до цели и в зависимости от высоты ее обломки с грузом падают на землю или остаются на околоземной орбите.

При этом в 5 случаях из 9 неудачных пусков, обломки ракет упали на землю (2010 – 1; 2011 – 1; 2012 – 0; 2013 – 1; 2014 – 1, 2015 - 1), из упавших 1 является ракета-носитель «Союз» (2011 - падение на Горный Алтай), 4 случая приходится на ракету-носитель «Протон» (2010 – Тихий океан, 2013 – космодром «Байконур», 2014 – Китай, 2015 – Россия).

За последние три года ситуация не изменилась. Так, 11 октября 2018 г. ракета-носитель «Союз» не смогла вывести на орбиту пилотируемый корабль и упала на территорию Казахстана в трех местах (Улытауский район Карагандинской области к юго-западу от Жезказгана, 16 км от села Талап и 28 км от Жезказгана, на расстоянии 19 км от села Талап и 35 км от Жезказгана) [16]. Хотя, по утверждению компетентных органов, «компонентами топлива для РН «Союз» являются керосин и жидкий кислород» [16], по мнению экологов, «помимо керосина в ракетах-носителях «Союз» используется топливо с секретным химическим составом» [17].

Следует отметить, что в качестве топлива для ракетносителя «Протон» используется гептил. Таким образом, не исключается риск аварий ракеты на территории Казахстана с последствиями в виде загрязнения окружающей среды ядовитым топливом.

По-прежнему высоким остается уровень загрязнения земель, вод, воздуха. К наиболее загрязненным отнесены 10

городов, 8 из которых - с высоким уровнем загрязнения воздуха. В «черный» список самых загрязненных городов входят: Алматы, Актюбинск, Кустанай, Темиртау, Усть-Каменогорск; самых загрязненных водных объектов – рек Иртыш, Илек, Сырдарья, озеро Балхаш; самых загрязняющих предприятий – АО «Арселор Миттал Темиртау», АО «Казахмыс» (Карагандинская область).

Серьезную реальную угрозу экологической безопасности Казахстана представляет радиоактивное загрязнение, источники которого подразделяются на четыре основные группы:

- отходы неработающих предприятий уранодобывающей и перерабатывающей промышленности (отвалы урановых рудников, самоизливающиеся скважины, хвостохранилища, демонтированное оборудование технологических линий);

- территории, загрязненные в результате испытаний ядерного оружия;

- отходы нефтедобывающей промышленности и нефтяного оборудования;

- отходы, образовавшиеся в результате работы ядерных реакторов, и радиоизотопная продукция (отработанные источники ионизирующего излучения).

В Казахстане имеются шесть крупных ураноносных геологических провинций, множество мелких месторождений и рудопроявлений урана, которые обуславливают повышенный уровень естественной радиоактивности, отходы, накопленные на уранодобывающих предприятиях и в местах проведения ядерных взрывов.

На 30% территории Казахстана существует потенциальная возможность повышенного выделения природного радиоактивного газа - радона, который представляет реальную угрозу для здоровья человека.

Опасным является использование для питьевых и хозяйственных нужд воды, зараженной радионуклидами.

На предприятиях Казахстана находится более 50 тысяч отработанных источников ионизирующих излучений, и при радиационном обследовании было обнаружено и ликвидировано более 700 неконтролируемых источников, из которых 16 - смертельно опасные для человека.

На территории Казахстана накоплено более 20 млрд. тонн отходов производства и потребления, в том числе 6,7 млрд. тонн токсичных, при этом наблюдается тенденция их увеличения, что объясняется применением устаревших технологий, некачественным сырьем и топливом, нежеланием предприятий вкладывать средства на утилизацию отходов производства.

Промышленные отходы, включая токсичные, до настоящего времени складываются и хранятся в различных накопителях, зачастую без соблюдения соответствующих экологических норм и требований. В результате этого почва, подземные и поверхностные воды многих регионов подвержены интенсивному загрязнению. Постоянно возрастающие объемы складываемых отходов формируют новые техногенные ландшафты. С ростом высоты отвалов и терриконов они становятся все более интенсивными источниками пылеобразования.

Основная масса твердых бытовых отходов без разделения на компоненты вывозится и складывается на открытых свалках, 97% которых не соответствуют требованиям природоохранного и санитарного законодательства Республики Казахстан. Их размещение и обустройство осуществлены без проектов и оценки воздействия на окружающую среду. Только около 5% твердых бытовых отходов в республике подвергается утилизации или сжиганию [15].

Весьма актуальной на сегодняшний день является проблема так называемых «исторических загрязнений». К историческим источникам загрязнения относятся бесхозные в настоящее время объекты: нефтегазовые и гидрогеологические скважины, шахты, рудники (в том числе с радиоактивными отходами), хвостохранилища и накопители сточных вод, которые являются реальной угрозой экологической безопасности страны.

Неудивительно, что в такой обстановке возникают глубокие негативные сдвиги в физическом состоянии человеческого организма. «Согласно международным исследованиям, около 40 тысяч детей до 10 лет имеют неврологические расстройства в результате чрезмерного воздействия свинца. Казахстан находится на втором месте по общему объему загрязнения окружающей среды органическими веществами среди стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии».

Фактом, подтверждающими взаимосвязь неблагоприятных экологических факторов и ухудшения состояния здоровья населения, является ситуация в Семипалатинском регионе. По словам Президента РК Н.А. Назарбаева, «Начиная с первых наземных взрывов в 1949 году, наблюдается устойчивая тенденция роста числа заболеваний среди жителей Семипалатинской и Павлодарской областей, Алтайского края и других территорий, подвергшихся многократному воздействию радиационного облучения. Это касается таких заболеваний, как рак легких и молочной железы, лимфогемобластоз и целого ряда других злокачественных патологий. В целом, количество раковых заболеваний вообще возросло в три раза с момента начала испытаний. Даже по состоянию на 2000-й год, общий уровень заболеваемости в районах, прилегающих к полигону, остается на 38% выше, чем этот показатель в среднем по Казахстану.

Именно в этих районах, близких к Семипалатинскому полигону, особенно много возникает случаев рождения детей с различными аномалиями в развитии, с физическими и умственными недостатками.

Вообще состояние, связанное с репродукцией человека в этих районах, просто катастрофическое.

Особенно это проявляется в многочисленных случаях спонтанного аборта, недоношенности, выкидышей, недоразвития плода, тяжелых родов. Как говорят специалисты, они связаны именно с генетическими мутациями, возникшими из-за воздействия кратковременной и остаточной радиации.

Количество рожденных детей с умственной отсталостью в районе полигона превышает общереспубликанский уровень в 3,5 раза! Особенно это касается тяжелых форм, например, олигофрении» [14, с.66-67]. Даже с момента закрытия полигона «под действием остаточной радиоактивности количество врожденных патологий возросло в пять раз, т.е. на 500%!» [14, 68].

Не избежало печальной участи и население Приаралья. В зоне экологического бедствия Приаралья (178 населенных пунктов с населением 186,3 тыс. человек) наблюдается высокий уровень желудочно-кишечных заболеваний и анемии, особенно среди женщин и детей, детской смертности и врожденной патологии [15].

Такая ситуация обусловила необходимость научного исследования проблемы обеспечения экологической безопасности: выявления сущности, объектов, субъектов, содержания экологической безопасности, принципов и условий ее обеспечения.

Предпосылкой исследования дефиниции «экологическая безопасность» является анализ ряда понятий, таких как «экологическая опасность», «источник экологической опасности», «угрозы экологической

безопасности», «чрезвычайная ситуация» и т.п., их систематизация.

Противопоставлением понятию «экологическая безопасность» является «экологическая опасность». Как отмечает М.И. Русаков, «с позиции онтологии термин «экологическая безопасность» означает исключение опасности, исходящей от природной среды для отдельного человека, общества и государства. Именно возникновение таких опасностей и вызвало к жизни феномен экологической безопасности» [7, с.19].

Под опасностью понимается «возможность причинения вреда» [18, с.405]. Например, для человека опасность – это «объективная возможность умаления личных или имущественных благ» [19, с.20]. Для окружающей природной среды опасность проявляется в уничтожении, повреждении отдельных ее компонентов, либо потере качества.

По законодательству Республики Казахстан экологическая опасность – состояние, характеризующееся наличием или вероятностью разрушения, изменения состояния окружающей среды под влиянием антропогенных и природных воздействий, в том числе обусловленных бедствиями и катастрофами, включая стихийные, угрожающее жизненно важным интересам личности и общества [20].

При всей своей правильно отраженной сущности, данное определение подлежит коррекции, устранению тавтологии «состояние – состояние».

По нашему мнению, экологическая опасность – это состояние, угрожающее не только жизненно важным интересам личности и общества, но и самой окружающей природной среде. Экологическая опасность представляет собой совокупность факторов, образовавшихся к данному моменту времени либо образование которых в ближайшее

время наиболее очевидно, приводящих к уничтожению либо изменению качества окружающей природной среды, умалению экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства.

Таким образом, экологическую опасность можно трактовать как состояние, характеризующееся наличием или возможностью образования природных или антропогенных факторов, приводящих к уничтожению либо изменению качества окружающей природной среды, умалению экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства.

Рассмотрим поподробнее вышеуказанные факторы. Некоторые ученые обозначают их как «источник экологической опасности» [21, с.7], однако в республиканском законодательстве предусмотрен термин «экологически опасный объект». В соответствии с п.92 ст.1 Экологического кодекса РК экологически опасный объект — хозяйственный и иной объект, строительство и деятельность которого может оказывать или оказывает вредное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Очевидно, что под экологически опасным объектом подразумевается материальный предмет, а не деятельность, а именно — промышленные и непромышленные предприятия, строения, сооружения.

Среди экологически опасных объектов законодательство РК выделяет опасные производственные объекты. Согласно ст.71 Закона Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года к опасным производственным объектам относятся предприятия, производственные подразделения и другие объекты данных предприятий, обладающие признаками, установленными статьей 70 данного закона, и идентифицируемые как

таковые в соответствии с Правилами идентификации опасных производственных объектов, утвержденными уполномоченным органом в области промышленной безопасности.

Таким образом, можно выделить два фактора, согласно которым производственный объект может быть признан опасным.

Во-первых, наличие у него особых признаков, перечисленных в ст.70 Закона «О гражданской защите», таких как:

1) производство, использование, переработка, образование, хранение, транспортировка, уничтожение хотя бы одного из следующих опасных веществ:

источника ионизирующего излучения;

воспламеняющегося вещества - газа, который при нормальном давлении и в смеси с воздухом становится воспламеняющимся и температура кипения которого при нормальном давлении составляет 20 градусов Цельсия или ниже;

взрывчатого вещества - вещества, которое при определенных видах внешнего воздействия способно на быстрое самораспространяющееся химическое превращение с выделением тепла и образованием газов;

горючего вещества - жидкости, газа, способных самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления;

окисляющего вещества - вещества, поддерживающего горение, вызывающего воспламенение и (или) способствующего воспламенению других веществ в результате окислительно-восстановительной экзотермической реакции;

токсичного вещества - вещества, способного при воздействии на живые организмы приводить к их гибели и имеющего следующие характеристики:

средняя смертельная доза при введении в желудок от 15 до 200 миллиграммов на килограмм веса включительно;

средняя смертельная доза при нанесении на кожу от 50 до 400 миллиграммов на килограмм веса включительно;

средняя смертельная концентрация в воздухе от 0,5 до 2 миллиграммов на литр включительно;

высокотоксичного вещества - вещества, способного при воздействии на живые организмы приводить к их гибели и имеющего следующие характеристики:

средняя смертельная доза при введении в желудок не более 15 миллиграммов на килограмм веса;

средняя смертельная доза при нанесении на кожу не более 50 миллиграммов на килограмм веса;

средняя смертельная концентрация в воздухе не более 0,5 миллиграмма на литр;

вещества, представляющего опасность для окружающей среды, в том числе характеризующегося в водной среде следующими показателями острой токсичности:

средняя смертельная доза при ингаляционном воздействии на рыбу в течение девяноста шести часов не более 10 миллиграммов на литр;

средняя концентрация яда, вызывающая определенный эффект при воздействии на дафнию в течение сорока восьми часов, не более 10 миллиграммов на литр;

средняя ингибирующая концентрация при воздействии на водоросли в течение семидесяти двух часов не более 10 миллиграммов на литр;

2) производство расплавов черных, цветных, драгоценных металлов и сплавов на основе этих металлов;

3) ведение горных, геологоразведочных, буровых, взрывных работ, работ по добыче полезных ископаемых и переработке минерального сырья, работ в подземных условиях.

Во-вторых, если данный объект относится к объектам отраслей промышленности и видов деятельности, идентифицируемых как опасные производственные объект. Данные объекты перечислены в приложении 1 к Правилам идентификации опасных производственных объектов, утвержденным Приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 353. Например, в приложении выделены такие виды объектов:

1) опасные производственные объекты горной отрасли промышленности (рудник с подземным способом разработки, рудник с открытым способом разработки, шахта, карьер, разрез угольный, участок шахтостроительный, горного капитального строительства и т.д.);

2) опасные производственные объекты нефтяной и газовой отраслей промышленности (объекты строительства (бурения), ремонта разведочных и эксплуатационных скважин, буровые установки (включая плавучие и буровые суда и т.д.);

3) опасные производственные объекты, осуществляющие проведение нефтяных операций на море (объекты строительства (бурения), ремонта разведочных и эксплуатационных скважин, плавучие буровые установки и буровые суда и т.д.);

4) опасные производственные объекты по подготовке и переработке газов (установка подготовки газа, насосная, компрессорная станции и т.д.);

5) опасные производственные объекты нефтехимической, нефтеперерабатывающей отраслей, нефтебаз и автозаправочных станций (завод (цех, участок) по производству продуктов нефтехимии, нефтепереработки, технологические трубопроводы, склады сырья, полупродуктов и готовой продукции, нефтебаза

(склад, парк, комплекс) по хранению (перевалке) нефти и нефтепродуктов, резервуары и сливо-наливные устройства, автозаправочная станция (стационарная, передвижная и контейнерная) и т.д.);

6) опасные производственные объекты химической отрасли промышленности (завод (цех, участок) по производству опасных веществ, участки слива-налива опасных веществ, склады сырья, полупродуктов и готовой продукции, технологические трубопроводы и арматура, склады опасных веществ и т.д.);

7) опасные производственные объекты по хранению и переработке растительного сырья (элеватор, приемно-очистительная (сушильно-очистительная) башня, комбинат (цех агрегатных установок) по промышленной переработке растительного сырья и т.д.);

8) опасные производственные объекты металлургической отрасли промышленности (цех (участок) литейный, цех (участок) пирометаллургического производства, доменный цех по производству чугуна, цех (участок) мартеновский по производству стали и т.д.);

9) опасные производственные объекты, ведущие взрывные работы (объект (участок) по геологоразведке, добыче и переработке полезных ископаемых, объект (участок) строительства, ликвидации чрезвычайных ситуаций, склад (хранилище) взрывчатых материалов и т.д.);

10) виды деятельности, связанные с использованием атомной энергии (шахта урановая, карьер урановый, полигон подземного скважинного, кучного выщелачивания урана, завод (цех, участок) по переработке и обогащению урана и т.д.);

11) виды деятельности при эксплуатации магистральных трубопроводов (насосная, компрессорная

станция, сливо-наливной терминал (эстакада), подземное хранилище газа).

Согласно ч.2 ст.71 Закона «О гражданской защите» к опасным производственным объектам также относятся опасные технические устройства:

1) технические устройства, работающие под давлением более 0,07 мега-Паскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия, за исключением тепловых сетей;

2) грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры, лифты;

3) паровые и водогрейные котлы, работающие под давлением более 0,07 мегаПаскаля и (или) при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия (организации теплоснабжения), сосуды, работающие под давлением более 0,07 мегаПаскаля, грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры, лифты объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В Экологический кодекс РК введено два новых понятия – «экологически опасные технологии» и «экологически опасные техника и оборудование».

Экологически опасные технологии — совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства и представляющих опасность для окружающей среды.

Экологически опасные техника и оборудование — механизмы, машины, устройства, приборы, используемые в хозяйственной или иной деятельности и представляющие опасность для окружающей среды.

Эти нововведенные термины далеко не безупречны, так как в них указано лишь на потенциальную опасность для окружающей среды, однако ничего не говорится про потенциальную опасность для экологических прав и

законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства. В контексте обеспечения экологической безопасности указание на угрозу данным социальным ценностям в терминологии экологического законодательства обязательно.

Более соответствующим реалиям современности является понятие «опасные машины и оборудование», которое дается в п.6 ст.1 Закона РК «О безопасности машин и оборудования» от 21 июля 2007 года: опасные машины и оборудование — машины и оборудование, представляющие опасность для жизни и здоровья человека, окружающей среды и признанные не соответствующими требованиям безопасности, установленным настоящим Законом и техническими регламентами [23].

Еще одно понятие, выражающее экологическую опасность, является «экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности», под которым понимается деятельность физических и (или) юридических лиц, в результате которой происходит или может произойти аварийное загрязнение окружающей среды. Данное определение также далеко от совершенства. Во-первых, субъектами, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, являются не только физические и юридические лица, но и крестьянские (фермерские) хозяйства, о которых незаслуженно забывают, а также и государство, которое при определенных условиях может нести потенциальную экологическую угрозу. Во-вторых, экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности подразумевает результатом не только аварийное загрязнение окружающей среды (аварийное загрязнение окружающей среды – внезапное непреднамеренное загрязнение окружающей среды, вызванное аварией, происшедшей при осуществлении

экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности физических и (или) юридических лиц, и являющее собой выброс в атмосферу и (или) сброс вредных веществ в воду или рассредоточение твердых, жидких или газообразных загрязняющих веществ на участке земной поверхности, в недрах или образование запахов, шумов, вибрации, радиации, или электромагнитное, температурное, световое или иное физическое, химическое, биологическое вредное воздействие, превышающее для данного времени допустимый уровень), но и любое другое загрязнение, произведенное умышленно, например, в результате саботажа или диверсии. Кроме того, результатами экологически опасной деятельности могут быть засорение, истощение, уничтожение природного объекта, нарушение экологического баланса.

В Модельном Законе «Об экологической безопасности» дается понятие опасной деятельности, которое, по сути, представляет понятие экологически опасной деятельности – это любая деятельность, в ходе реализации которой установлено или прогнозируется превышение предельно допустимых экологических рисков [24]. Под последними понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для окружающей среды и здоровья населения, обусловленного прогнозируемым негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, которое может привести к возникновению угроз экологической безопасности [24].

Более полно отражающим вредоносные результаты экологически опасной деятельности является определение, сформулированное в Приказе Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной

деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации» от 28 июня 2007 года № 204-п [25]. Согласно Приказа экологически опасная деятельность — это прямая и опосредованная деятельность, включая управленческую и инвестиционную, которая оказывает или может оказать вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. И, опять-таки, данное определение не охватывает все возможные негативные воздействия на экологическую безопасность. Умаление экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства проявляется не только в посягательстве на здоровье человека, но и на права субъектов на природные ресурсы, на природопользование и т.д. Например, А.А.Тер-Акопов, Г.П. Серов обратили внимание на то, что категорию «экологическая безопасность» необходимо дополнить еще одной составляющей - состоянием защищенности от угрозы нехватки природных ресурсов (сырья, материалов) либо от угрозы несоответствия сырья, материалов установленным требованиям (например, поставка загрязненного песка для изготовления бетонных блоков и др.)» [26; 27]. В данном случае могут быть нарушены права субъектов на природопользование.

С учетом всех замечаний, указанных выше, полагаем, что более оптимальным определением станет следующее:

экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности - это деятельность, в результате которой происходит или может произойти уничтожение либо изменение качества окружающей природной среды, умаление экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

В Экологическом кодексе РК указаны еще несколько источников экологической опасности. Так, ст.173 ЭК РК

даются понятия чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия.

Чрезвычайная экологическая ситуация - экологическая обстановка, возникшая на участке территории, где в результате хозяйственной и иной деятельности или естественных природных процессов происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

Экологическое бедствие - экологическая обстановка, возникшая на участке территории, где в результате хозяйственной и иной деятельности или естественных природных процессов произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, разрушение естественных экологических систем, ухудшение состояния животного и растительного мира.

Экологический кодекс РК, принятый 9 января 2007 года [20], по сравнению с Законом РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года [28] более полно регулирует правовой режим экологически неблагоприятных территорий. В ЭК РК предусмотрены целых две главы: Глава 23 «Понятие и порядок объявления отдельных территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия» и Глава 24 «Особенности правового регулирования в зонах чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия», содержащие 8 статей, тогда как в старом Законе имелась одна статья, включающая всего 3 статьи.

В Главе 23 модифицированы понятия чрезвычайной экологической ситуации, экологического бедствия.

Новым является включение в ст.173 ЭК РК понятия «существенное ухудшение здоровья населения», «угроза здоровью населения».

Под угрозой здоровью населения понимается увеличение частоты обратимых нарушений здоровья, связанных с загрязнением окружающей среды.

Под существенным ухудшением здоровья населения понимается увеличение необратимых не совместимых с жизнью нарушений здоровья, изменений структуры причин смерти и появлений специфических заболеваний, вызванных загрязнением окружающей среды, а также существенное увеличение частоты обратимых нарушений здоровья, связанных с загрязнением окружающей среды.

Отнесение территорий к зонам чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия осуществляется в целях определения источников и факторов ухудшения экологической обстановки и разработки обоснованных неотложных мер по стабилизации и снижению степени экологического неблагополучия, снижению уровня воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, проведению оперативных мер по восстановлению природных ресурсов и минимизации последствий на состояние здоровья населения.

Для образования зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия согласно ст.174 ЭК РК создается специальная комиссия. В состав комиссии входят депутаты местных представительных и исполнительных органов, представители природоохранных органов, органов образования, науки, здравоохранения и т.д. Комиссия осуществляет сбор и анализ материалов, которые передаются в уполномоченный орган в области охраны окружающей

среды для проведения государственной экологической экспертизы.

В заключении государственной экологической экспертизы должен содержаться вывод о признании или непризнании территории зоной чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия.

Территория объявляется: 1) зоной чрезвычайной экологической ситуации - постановлением Правительства Республики Казахстан; 2) зоной экологического бедствия - законом Республики Казахстан.

При сравнении определений «зона чрезвычайной экологической ситуации» и «зона экологического бедствия» трудно понять, чем же они отличаются друг от друга. И в первом, и во втором случае происходят отрицательные изменения окружающей среды, опасные для жизнедеятельности людей, животных и растений. Однако зона чрезвычайной экологической ситуации является своего рода переходным этапом к зоне экологического бедствия. Степень опасности последней является более высокой, т. к. здесь причиняется не просто вред, а существенный вред здоровью населения, экосистемы разрушены, животный и растительный мир находится на грани полного уничтожения.

Кроме того, отличительной особенностью зоны чрезвычайной экологической ситуации является обратимость. Это значит, что при устранении факторов, вызвавших экологическое бедствие, и проведении специальных мероприятий природоохранного характера экосистема способна к самовосстановлению. В случае же с зоной экологического бедствия эта способность экосистемы разрушена, процессы, вызвавшие бедствие, необратимы.

В других законодательных актах РК также даются определения источников экологической опасности. Так, в

Законе Республики Казахстан «О гражданской защите» дается понятие чрезвычайной ситуации: это обстановка на определенной территории, возникшая в результате аварии, бедствия или катастрофы, которые повлекли или могут повлечь гибель людей, ущерб их здоровью, окружающей среде и объектам хозяйствования, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения [29].

Чрезвычайные ситуации подразделяются на два вида - чрезвычайные ситуации природного характера и чрезвычайные ситуации техногенного характера.

Чрезвычайные ситуации природного характера - чрезвычайные ситуации, вызванные стихийными бедствиями (землетрясениями, селями, лавинами, наводнениями и другими), природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражениями сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями.

Чрезвычайные ситуации техногенного характера - чрезвычайные ситуации, вызванные промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях.

И те, и другие, представляют собой источники экологической опасности.

Чтобы правильно произвести классификацию источников экологической опасности, следует определиться с понятием данных источников.

Исходящей предпосылкой послужит понятие угрозы национальной безопасности, а также понятие угрозы

экологической безопасности, закрепленное в Модельном Законе «Об экологической безопасности», которые мы трансформируем в понятие угрозы экологической безопасности.

Согласно ст.1 Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 года угрозы национальной безопасности – это совокупность условий, процессов и факторов, препятствующих реализации национальных, интересов или создающих им опасность [30].

В соответствии с Модельным Законом «Об экологической безопасности» угрозы экологической безопасности - вероятность создания необходимых и достаточных условий возникновения явлений, процессов и эффектов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду и здоровье населения [24].

По мнению Г.П. Серова, «угрозы экобезопасности – совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам объектов экобезопасности» [21, с.47].

Исходя из этих определений, мы сформулируем следующую конструкцию: угрозы экологической безопасности – это совокупность условий, процессов и факторов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду и нарушению экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Содержащиеся в экологическом законодательстве понятия «экологическая опасность», «чрезвычайная ситуация», «экологически опасный объект», «экологически опасные технологии», «экологически опасные техника и оборудование» ставят перед нами проблему их систематизации и определения сущности источника

экологической опасности: что это – деятельность или материальный объект?

Обращение к официальному толкованию не дает ответа на данный вопрос. «Источник – то, что дает начало чему-нибудь, откуда исходит что-нибудь» [18, с.229].

Однако аналогичная дискуссия поднималась в теории гражданского права по поводу понятия «источник повышенной опасности». Образовалось два лагеря, в одном обосновались приверженцы «теории объекта» (Т.Б. Мальцман, Е.А. Флейшиц, А.А. Собчак, О.А. Красавчиков, А.М. Белякова), во втором – сторонники «теории деятельности» (О.А. Агарков, Б.С. Антимонов, О.С. Иоффе, В.Г. Ведерников).

Согласно «теории объекта» источники повышенной опасности рассматриваются как материальные объекты. «Источники повышенной опасности - это сложные материальные объекты, повышенная вредоносность которых проявляется в известной независимости их свойств от человека, что вызывает не подконтрольность ему в достаточно полном объеме самого процесса деятельности, а это, во-первых, создает опасность случайного причинения вреда и, во-вторых, влияет на объем и характер его причинения» [31, с.8].

«Теория деятельности» рассматривает источники повышенной опасности как определенный род деятельности. Так, по мнению О.А. Агаркова, источником повышенной опасности является «не вещь, а определенная деятельность по использованию соответствующих вещей» [32, с.339].

Некоторые ученые признают правильным оба рассматриваемых подхода. Так, А.П. Сергеев считает, что «различие между указанными подходами к понятию источника повышенной опасности в значительной степени сглаживается тем, что и сторонники теории

«деятельности», и приверженцы теории «объекта» не абсолютизируют свои позиции, а, напротив, стараются связать «деятельность» и «объект» воедино. Представляется поэтому допустимым определять источник повышенной опасности и через понятие деятельности, и через понятие объекта при условии, что в обоих случаях указанные понятия неразрывно взаимосвязаны» [33, с.733].

В.М. Болдинов утверждает, что термины «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих» и «источник повышенной опасности» обозначают различные понятия и явления. Эти явления соотносятся друг с другом как процесс и предмет (деятельность – процесс осуществляется с помощью источника – предмета)» [34, с.18]. Мы согласны с ним в части, касающейся проведенного соотношения, однако не считаем, что источником повышенной опасности является предмет материального мира. По нашему мнению, под источником повышенной опасности следует понимать деятельность, которая осуществляется при помощи и с участием предметов повышенной опасности.

Под деятельностью понимается «занятие, труд, работа каких-нибудь органов, сил природы» [18, с.146]. При этом деятельность – это не обязательно активные действия, но и бездействие. Мы согласны с мнением С.К. Шишкина, указывающего, что «обычно в теории и в судебной практике под деятельностью понимается как целенаправленное (активное) использование предметов повышенной опасности, так и обычное (пассивное) их хранение, когда вредоносные, опасные свойства предметов могут проявляться самопроизвольно» [35, с.16].

Выяснив, что общее понятие источника опасности предполагает деятельность, осуществляемую при помощи и с участием предметов, представляющих опасность, можно

сформулировать определение источника экологической опасности.

Источник экологической опасности – это деятельность, обусловленная природными или антропогенными факторами, причиняющая либо несущая реальную угрозу причинения экологического вреда, нарушения экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

К предметам, представляющим экологическую опасность, можно отнести «экологически опасные объекты», «экологически опасные технологии», «экологически опасные технику и оборудование», «экологически опасные вещества», «экологически опасные отходы».

Источники экологической опасности можно классифицировать на два вида: 1) экологически опасная антропогенная деятельность; 2) экологически опасные события.

Экологически опасная антропогенная деятельность в свою очередь подразделяется на два вида – санкционированную деятельность и правонарушения.

Санкционированная деятельность – это разрешенная, одобренная, законная деятельность физических, юридических лиц, осуществляемая с использованием предметов, представляющих экологическую опасность.

Экологические правонарушения также могут нести в себе реальную угрозу экологической безопасности. Экологическое правонарушение – это, как правило, виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее или несущее реальную угрозу причинения вреда экологическим правам и законным интересам физических и юридических лиц государства и окружающей природной среде, установленному порядку рационального природопользования.

Экологически опасные события представляют собой обстановку (ситуацию) либо полностью независимую от воли человека, (например, землетрясения, наводнения, цунами и иные стихийные бедствия) либо возникающую по воле человека, но развивающуюся и проистекающую помимо его воли (эрозия, опустынивание земель, изменение климата, разрушение озонового слоя).

Проведенное нами исследование позволило сформулировать несколько выводов.

1. Кардинальные изменения в социально-экономическом развитии Республики Казахстан за последние тридцать лет не могли не повлиять на экологическую ситуацию, которая изменилась коренным образом. Увеличилось количество экологических угроз, экологически опасных объектов, технологий, техники и оборудования, экологически опасных веществ и отходов, что привело к переориентации охраны окружающей природной среды на обеспечение экологической безопасности. Экологическая ситуация сложилась таким образом, что экологический вред в настоящее время причиняется не только окружающей природной среде, но и экологическим правам и законным интересам физических, юридических лиц и государства, что поставило перед обществом и государством проблему обеспечения экологической безопасности.

Среди угроз экологической безопасности появились новые, ранее не характерные для Казахстана и других государств в условиях советской государственности: зоны экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации, разрушение озонового слоя, экологический терроризм, экологическая агрессия и т.п.

2. Для обозначения угроз экологической безопасности рекомендуется ввести в обращение понятие «источник экологической опасности», под которым следует понимать

деятельность, обусловленную природными или антропогенными факторами, причиняющую либо несущую реальную угрозу причинения экологического вреда, нарушения экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

3. Источники экологической опасности можно классифицировать на два вида: 1) экологически опасная антропогенная деятельность, которая подразделяется на два вида – санкционированную деятельность (разрешенная, одобренная, законная деятельность физических, юридических лиц, осуществляемая с использованием предметов, представляющих экологическую опасность) и правонарушения (как правило, виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее или несущее реальную угрозу причинения вреда экологическим правам и законным интересам физических и юридических лиц, государства и окружающей природной среде, установленному порядку рационального природопользования); 2) экологически опасные события, т.е. обстановка (ситуация либо полностью независимая от воли человека, (например, землетрясения, наводнения, цунами и иные стихийные бедствия) либо возникающая по воле человека, но развивающаяся и проистекающая помимо его воли (эрозия, опустынивание земель, изменение климата, разрушение озонового слоя).

4. Проблема обеспечения экологической безопасности требует разработки не только научно обоснованной концепции, но и понятийного аппарата. Рекомендуется ввести в теорию экологического права следующие понятия:

угрозы экологической безопасности – это совокупность условий, процессов и факторов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду и нарушению

экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

- экологическая опасность – это состояние, характеризующееся наличием или возможностью образования природных или антропогенных факторов, приводящих к уничтожению либо изменению качества окружающей природной среды, умалению экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

- экологически опасные технологии – совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства и представляющих опасность для жизни и здоровья человека, окружающей природной среды.

- экологически опасная техника и оборудование – механизмы, машины, устройства, приборы, используемые в хозяйственной или иной деятельности и представляющие опасность для жизни и здоровья человека, окружающей среды;

- экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности - это деятельность, в результате которой происходит или может произойти уничтожение либо изменение качества окружающей природной среды, умаление экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

## ***1.2 Правовая природа экологической безопасности***

Термин *sustainable development*, переведенный на русский язык как устойчивое развитие, трактуется по-разному, но основной смысл заключается в относительно стабильном, непрерывном, бесконфликтном и длительном

развитии. «Устойчивое развитие страны - это развитие, удовлетворяющее потребности настоящего поколения и не ставящее под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности» [36].

Республика Казахстан, являясь полноправным участником мирового сообщества, приняла на себя обязательства по выполнению задач, поставленных в Повестке дня на XXI век (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и декларациях Саммита тысячелетия (Нью-Йорк, 2000 г.) и Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.). Казахстан является членом и активным участником Комиссии по устойчивому развитию ООН, процессов «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и устойчивое развитие для Азии», региональной евразийской сети Всемирного совета предпринимателей для устойчивого развития.

Республика Казахстан играет особую роль в обеспечении экологической стабильности Евразийского континента. Являясь политическим, культурным и экономическим мостом между Европой и Азией, Казахстан выполняет аналогичную связующую функцию в развитии ландшафтных и экологических систем на континенте. Размеры территории Казахстана, разнообразие климатических условий, особенности водного баланса региона влекут за собой существенную зависимость экологической ситуации на всей территории Евразии от ее стабильности в Казахстане [36].

Устойчивое развитие Республики Казахстан невозможно без обеспечения экологической безопасности, под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду [30].

Экологическая обстановка в Республике Казахстан до сих пор остается нестабильной, что существенно затрудняет обеспечение устойчивого развития государства. Экономический рост Республики Казахстан до настоящего времени происходит в основном за счет роста цен на сырье на мировых рынках и использования значительного объема природных ресурсов. Имеют место огромные потери и деградация природного капитала. Прирост валового внутреннего продукта сопровождается высокими эмиссиями в окружающую среду. По имеющимся оценкам, около 75 % территории страны подвержены повышенному риску экологической дестабилизации. Остро стоит проблема ее опустынивания. «Исторические загрязнения», накопители отходов, нарастающие выбросы токсичных веществ от стационарных и передвижных источников угрожают состоянию природной среды и здоровью населения.

Имеет место существенный разрыв в экономическом и социальном положении регионов Казахстана. Сохраняются проблемы в демографической ситуации и состоянии здоровья населения страны, имеет место пока недостаточный уровень его правовой, экономической, экологической грамотности [36].

Преодоление этих барьеров должно стать главной задачей на пути перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию.

Одним из направлений перехода к устойчивому развитию является экологическая устойчивость. Указанный термин является новым для нашего законодательства и впервые встречается в Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы [36]. Здесь выделен целый раздел, посвященный экологической устойчивости. В понятийном аппарате Концепции категория «экологическая устойчивость» не нашла

отражение, хотя здесь имеется определение Индекса экологической устойчивости, под которым понимается показатель, рассчитываемый ежегодно по методике Йельского центра по экологическому законодательству и политике (Йельский университет) и Колумбийского центра международной информационной сети наук о земле (Колумбийский университет) и основанный на расчете 76 параметров и 16 критериев (включая показатели состояния экосистем, экологического стресса, экологических аспектов здоровья населения, социальных и институциональных возможностей и международной активности государства).

По нашему мнению, экологическая устойчивость – это состояние окружающей природной среды, при котором сохраняется способность природных систем к саморегуляции, что может быть достигнуто сохранением и восстановлением ландшафтного и биологического разнообразия.

На современном этапе возникла необходимость разработки такого понятия как «экологическая безопасность», являющегося ключевым, базовым понятием экологической политики Республики Казахстан. Как верно было подмечено, «Экологическая безопасность - особое социально-правовое явление. Вместе с тем, его дефинитивный статус остается неопределенным, что делает затруднительной его правовую оценку, решение вопросов, связанных с регулированием соответствующих отношений и вопросов юридической ответственности» [7, с.16].

Впервые на законодательном уровне определение экологической безопасности было сформулировано в Законе Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 года. В п.12 ст.1 Закона было указано, что экологическая безопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от

угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду [30]. В первой редакции данного определения указывалось «в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду», изменения были внесены позже в связи с принятием Экологического кодекса РК от 9 января 2007 года [20], в котором также было закреплено определение экологической безопасности.

По нашему мнению, понятие экологической безопасности, предлагаемое действующим законодательством РК, является неполным отражением социальной предназначенности данного правового института на современном этапе. Понимание экологической безопасности только как состояния защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду, в период перехода к устойчивому развитию сужает сферу применения этой категории.

Обоснуем данную позицию, опираясь на анализ предлагаемых в теории экологического права и закрепленных в законодательстве зарубежных стран определений.

Довольно подробный и обстоятельный анализ предлагаемых теорией и практикой определений экологической безопасности сделан казахстанским исследователем М.Ж. Абдраимовой. Она отмечает, что «наблюдается достаточно обширный разброс мнений, причем понятие «экологическая безопасность» трактуется в разных значениях.

Что же под ней понимается: а) состояние защищенности чьих-то экологических интересов; б) система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на

обеспечение гарантий защищенности экологических интересов; в) процесс обеспечения защищенности экологических интересов? Это принципиально разные подходы к данному определению. В первом случае представлена статика общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, во втором и третьем – динамика этих отношений.

По нашему мнению, экологическая безопасность - состояние защищенности экологических интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, это - статика. Пункты б) и в) выражают не понятие экологической безопасности, а скорее понятие «обеспечения экологической безопасности» [11, с.40-41].

С данным утверждением мы вполне согласны. Действительно, понятие «экологическая безопасность» отражает определенное состояние, статику, а «обеспечение экологической безопасности» представляет собой процесс, деятельность, т.е. динамику.

Однако проведенный нами анализ существующих на сегодняшний день в теории экологического права и в законодательстве определений позволяет выделить два разных подхода к понятию экологической безопасности. Первый подход олицетворяет мнение казахстанского законодательства и следующих ему казахстанских ученых. Второе мнение отражает точку зрения зарубежных законодателей и ученых.

При первом подходе экологическая безопасность понимается только как состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду.

Так, по мнению, К.К. Косдавлетова «экологическая безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от последствий вредного воздействия на окружающую среду [10, с.9].

Д.К. Нурпеисов отмечает, что экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду [37, с.165].

Как уже отмечалось выше, М.Ж. Абдраимова считает, что экологическая безопасность – это состояние защищенности экологических интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду [10, с.52].

Указанная точка зрения родилась вследствие следования букве закона, т.е. так или иначе в основу данных определений легло определение, закрепленное в Законе РК «О национальной безопасности», в той или иной вариации. Различие заключается лишь в подробном или не очень подробном описании последствий вредного воздействия на окружающую среду: «вредное воздействие»; «антропогенные и иные воздействия», «антропогенные и природные воздействия».

Подход зарубежного законодателя к определению экологической безопасности отличается тем, что в данное понятие помимо состояния защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства включается также состояние окружающей природной среды.

Так, в ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. закреплено, что экологическая безопасность - состояние защищенности

природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий [38].

В первоначальной редакции ст.1 Закона Республики Адыгея «Об экологической безопасности» от 26 ноября 2001 года было указано, что экологическая безопасность - это состояние защищенности жизненно важных интересов человека, общества, окружающей среды, при котором достигается предотвращение или ограничение угроз, возникающих в результате антропогенных или природных воздействий на систему «человек - среда обитания» [39]. Впоследствии данное определение было заменено на термин, используемый в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

В Рекомендательном законодательном акте «Об экологической безопасности», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 2 ноября 1996 года, первоначально определение экологической безопасности давалось в статике: «это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на нее» [40], а в обновленной редакции — в динамике: «Экологическая безопасность – система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени» [24].

Следует отметить безусловную важность и значение рекомендательных актов, на что обратил внимание И.А. Мухин, указав, что «общей проблемой для государств-участников СНГ является так называемая «нестыковка законов», хотя сферы регулирования законодательных актов в странах-участницах СНГ зачастую схожи, разработанные в законодательных актах способы регулирования часто не соотносятся друг с другом или противоречат друг другу... Для решения этой проблемы Регламентом Межпарламентской Ассамблеи (ст. 15) государств-участников СНГ установлена необходимость создания рекомендательных актов. Это законодательные акты типового характера, содержащие нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений. «Модельность» нормы заключается в том, что, являясь образцом поведения ее участников, она содержит в то же время прообраз будущих внутригосударственных актов (или норм)» [41, с.37].

Российские ученые, исходя из определения, закрепленного в законодательстве, предлагают свои трактовки экологической безопасности.

По мнению О.Л. Дубовик, «экологическая безопасность - состояние защищенности окружающей среды, населения, территорий, хозяйственных и иных объектов от различных угроз, возникающих вследствие негативных изменений компонентов окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных явлений и противоправных деяний» [42, с.550].

М.Н. Копылов считает, что экологическая безопасность - это «процесс обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз,

создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду» [43, с.55].

Т.В. Злотникова, под экологической безопасностью понимает «состояние защищенности жизненно важных интересов человека и гражданина, общества, защищенности окружающей природной среды от угроз, которые могут возникнуть в результате экологических правонарушений и иных антропогенных воздействий, а также природных воздействий» [44, с.12].

Е.А. Высторобец относит к объектам защиты при обеспечении экологической безопасности – это природа и жизненно важные интересы и утверждает, что «проблема изменения в практической деятельности понятия экологической безопасности заключается в том, что о первом (и приоритетном) объекте охраны (природа) «блестяще забывают», а второй трактуется, как чуть ли не исключительно безопасность личности, то есть безопасность индивидуальная или безопасность ограниченной группы лиц [45, с.128].

Конечно же, не все российские ученые поддерживают данную точку зрения, ряд из них придерживается позиции, озвученной казахстанским законодателем. Такой лагерь составляют В.В. Петров (экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего, прав на чистую, благоприятную для жизни окружающую природную среду) [46, с.36], М.И. Русаков (экологическая безопасность — юридико-организационная защищенность личности, общества и государства, основанная на комплексе мер по прогнозированию, предотвращению либо компенсации наступления негативных экологических событий и явлений) [7, с.37-38], Г.П. Серов (экобезопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов объектов экобезопасности (личности,

населения, территорий) от угроз, создаваемых природными объектами, загрязненными при осуществлении антропогенной деятельности (в результате аварий, катастроф, длительной хозяйственной, военно-оборонной и иной деятельности), а также вследствие природных явлений и стихийных бедствий) [21, с.35] и т.д.

Так какой же подход будет более оправданным? Экологическая безопасность — это благополучное состояние только жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства, либо это еще и экологическая устойчивость, т.е. благополучное состояние окружающей природной среды?

Данный вопрос имеет принципиальное значение, так как выявляет либо узкую трактовку экологической безопасности, либо расширенное толкование.

В настоящее время все большее распространение получает позиция, согласно которой природа рассматривается как равноправный субъект права наравне с физическими и юридическими лицами и способна иметь права, которые должны охраняться государством.

В.Е. Борейко, отстаивая данную позицию пишет: «Долгое время не только дикая природа, но и определенные категории людей не имели своих прав — рабы, негры, дети, женщины. Однако, благодаря развитию этики сейчас все люди считаются равноправными. Для достижения полной справедливости осталось сделать последний шаг — признать права природы и приравнять их к правам людей.

Имеется много философских и теологических доказательств того, что все живые существа обладают правами. Например: все живые существа обладают равной внутренней ценностью, и это обосновывает наличие у них равных прав» [47, с.22].

Предвидя возражения со стороны противников данной точки зрения, В.Е. Борейко приводит следующий аргумент:

«Некоторые критики идеи прав природы ставят под сомнение наличие прав природы под тем предлогом, что волки и зайцы, в отличии от человека, не осознают своих прав. Однако для того, чтобы обладать правами, не обязательно их осознавать. Умственно отсталые люди и человеческие младенцы также не осознают свои права, однако обладают ими. Вместе с тем следует еще раз подчеркнуть, что в самой дикой природе понятия морали, этики, как и моральных прав не существует. Лиса, охотясь на зайца, никак не нарушает его права, так как права природы — это понятие экологической этики, рассматривающей моральное отношение людей к природе, а не между лисами и зайцами» [47, с.22].

В.Е. Борейко дает следующее определение прав природы: «права природы – это защищаемые моралью или правом потребности природы, рассматриваемой как моральный партнер (субъект)» [47, с.21]. Мы не можем согласиться с тем, что природу (окружающую природную среду) следует рассматривать как субъект права, так как они не обладают сущностными признаками таковых, однако, в рассуждениях В.Е. Борейко есть и рациональное зерно. В частности, он прав, когда утверждает, что «понятие прав дикой природы имеет не только теоретический интерес, но и большую практическую значимость.

Во-первых, признание прав дикой природы позволяет сформировать новый, весомый аргумент в защиту создания заповедных объектов, обосновывая это тем, что поскольку дикая природа имеет право на существование, то человек обязан обеспечить ей это право заповеданием территории. Поэтому с точки зрения экологической этики быть гражданином — значит отстаивать права не только людей, но и других живых существ, а также экосистем.

Во-вторых, если раньше, когда живые организмы и экосистемы были бесправными, лишить их жизни или сво-

боды человеку ничего не стоило, то при наличии прав дикой природы это просто так сделать нельзя. Теперь, чтобы нарушить право природы, необходимо веское моральное обоснование.

В-третьих, признание прав дикой природы создает вначале особый моральный, а затем и правовой уровень его охраны, что позволит применять эффективную практику подачи исков в суд от лица дикой природы (через ее опекунов) за нанесение ей ущерба. Дикая природа (экосистема), как и отдельные живые организмы имеют три основных права: право на жизнь (для дикой природы — на существование), право на процветание, право на свободу» [47, с.22].

Действительно, наделение окружающей природной среды условными правами позволяет гарантировать ее защиту и охрану. Практика же подачи исков в суд от лица дикой природы за нанесение ей ущерба уже существует. Так органы Министерства охраны окружающей среды РК являются своего рода «опекунами» природы.

Интересной является идея В.Е. Борейко о признании за природой и живыми существами следующих прав – право на защиту законом; право на необходимую для жизни долю земных благ; право на возмещение ущерба по вине человека; право на защиту от страданий по вине человека; право на благополучие в естественной среде обитания (право на дикость) [47, с.22].

Указанная позиция активно поддерживается за рубежом. Так, в США курс о правах животных читается в 25 вузах [47, с.21].

Во многих странах СНГ приняты законы о защите животных от жестокого обращения, что подтверждает факт узаконения прав животных. Например, в Украине принят Закон Украины «О защите животных от жестокого обращения» от 13 марта 2006 г. Показательным стало заявление президента Национальной Академии наук Украины акаде-

мика Б.Е. Патона о том, что «Права природы так же незыблемы, как и права человека» [48].

Полагаем, что в определении экологической безопасности следует отразить интересы и даже право окружающей природной среды на защиту и охрану от всех негативных поползновений, как субъективного, так и объективного характера. В принципе, действующее экологическое законодательство содержит нормы об охране окружающей природной среды, здесь заложены обязанности субъектов бережно относиться к ней, следовательно, таким обязанностям должны корреспондировать и права. В таком случае можно говорить о «виртуальном» субъективном праве окружающей природной среды на защиту от всех негативных посягательств.

Включение устойчивости окружающей природной среды в качестве объекта экологической безопасности является вполне допустимым. Если проанализировать все понятия разновидностей национальной безопасности, то можно выяснить, что в большинство понятий включены в качестве объектов не только жизненно важные интересы и права личности, общества и государства, но и иные материальные и нематериальные ценности. Так, согласно Закона РК «О национальной безопасности» информационная безопасность представляет собой состояние защищенности государственных информационных ресурсов, а также прав личности и интересов общества в информационной сфере; экономическая безопасность - состояние защищенности национальной экономики Республики Казахстан от внутренних и внешних условий, процессов и факторов, ставящих под угрозу ее устойчивое развитие и экономическую независимость. Кроме того, в Законе четко оговорено, что к объектам национальной безопасности

относятся личность, ее права и свободы, общество, его материальные и духовные ценности, государство, его конституционный строй, независимость и территориальная целостность.

Таким образом, понятие безопасность обеспечивает охрану не только прав и интересов каких-либо субъектов, но и определенных свойств, состояния материальных и нематериальных объектов.

Еще один момент следует рассмотреть подробнее.

Должны ли мы охранять окружающую природную среду от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду? Довольно понятно, что, конечно же, должны охранять от антропогенных воздействий, но в отношении природных воздействий? Полагаем, что окружающая природная среда и ее компоненты могут пострадать вследствие негативных природных воздействий, таких как стихийные бедствия, влияние загрязнения отдельных природных объектов. Конечно же, человек не в состоянии обеспечить защиту окружающей природной среды от землетрясений, тайфунов, наводнений, однако воспрепятствовать ухудшению ее состояния от неблагоприятного воздействия загрязненных участков природы возможно. Так, в Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы предусмотрена целая система мер по сохранению и восстановлению природной среды, таких как использование экосистемного подхода в управлении природопользованием; сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия; рекультивация территорий, нарушенных антропогенной деятельностью; реабилитация зон экологического бедствия, полигонов ракетно-космического и военно-испытательного комплексов; предупреждение загрязнения шельфа Каспийского моря и прилегающих территорий;

последовательное увеличение объемов переработки и утилизации отходов производства и потребления; расширение международного сотрудничества и т.д. [36].

В период перехода к устойчивому развитию требуется расширенное толкование понятия «экологическая безопасность». Для этого необходимо ввести в него такой компонент, как экологическая устойчивость, под которой следует понимать состояние окружающей природной среды, при котором сохраняется способность природных систем к саморегуляции, что может быть достигнуто сохранением и восстановлением ландшафтного и биологического разнообразия.

Кроме того, при формировании определения экологической безопасности следует оперировать более конкретными понятиями нежели «личность» «общество» «население», которые представляют собой абстрактные категории.

Таким образом, экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую природную среду.

Объектами экологической безопасности являются экологические права и законные интересы физических, юридических лиц и государства, а также такое свойство окружающей природной среды как экологическая устойчивость.

Учеными предлагается масса вариантов объектов экологической безопасности. При этом предлагаются как материальные и нематериальные объекты. Например, Г.П. Серов предлагает следующий перечень объектов экобезопасности: личность (ее экологические права);

население, территория (включая предприятия, учреждения, объекты промышленной и социальной структуры); объекты охраны окружающей природной среды; эколого-экономические системы. Перечень объектов не является исчерпывающим» [21, с.44]. Как справедливо заметила М.Ж. Абдраимова, «в качестве объектов перечисляются «личность», «общество», «окружающая природная среда», «человек», «гражданин» «государство», «природа», «биосфера», «население», «территории», «потенциальный источник опасности». Отсутствие единообразия по данному вопросу привело к тому, что все формулировки экологической безопасности не одинаковы, что усложняет восприятие этого понятия. Дошло до того, что некоторые авторы отождествляют объект и субъект экологической безопасности. Человек одновременно выступает и как объект и как субъект экологической безопасности считает К.К. Косдавлетов [10, с.14] и А.К. Курманова [49, с.17]. Поэтому необходимо прийти к общему пониманию экологической безопасности [11, с.43].

Отстаивая свою позицию в отношении объектов экологической безопасности, мы полностью согласны с М.Ж. Абдраимовой, которая полагает, что «указание в качестве объектов экологической безопасности «личности», «общества», «человека», «гражданина», «населения», «государства» приводит к расширению границ понятия экологической безопасности, так как личность, общество, человек являются объектами общественной, в целом национальной безопасности, государство – объектом военной безопасности и т.д.» [11, с.43].

Представленные нами объекты экологической безопасности отражают специфику экологической безопасности и не позволяют их перепутать с объектами

других видов национальной безопасности. Что же под ними понимается?

Понятие «экологический интерес» еще не получил достаточного отражения в литературе. Попробуем сформулировать его определение, исходя из общего понятия «интерес».

Интерес – (лат. «interest») – иметь значение [50, с.212]. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «философы объясняют интерес как причину действий индивидов, социальных общностей, определяющую их социальное поведение. Будучи направлены не столько на предметы удовлетворения потребности, сколько на социальные институты и нормы, от которых зависят их распределение. Поэтому интерес всегда отражает сопоставление, состязательность, борьбу и сотрудничество между людьми. Служит побудительным стимулом их действий [51, с.4].

В теории безопасности используется термин «жизненно важные интересы». Так в российском законе «О безопасности» жизненно важные интересы трактуются как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития объекта экобезопасности [52].

Экологические интересы охватывают достаточно широкую сферу устремлений субъекта во взаимодействии общества и природы: использовать благоприятную для жизни окружающую природную среду, отдельные природные ресурсы, извлекать прибыль из их использования и т.д. Однако не все эти устремления носят законный характер. Поэтому под защитой государства находятся экологические законные интересы.

По мнению А.В. Малько, «законный интерес – это отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение,

выражающееся в стремлении субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным [53, с.66].

Следовательно, под экологическим законным интересом следует понимать отраженную в законодательстве либо вытекающую из его общего смысла и гарантированную государством юридическую возможность субъекта на пользование окружающей природной средой и ее компонентами, на обращение за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

Существует разница между экологическим законным интересом и субъективным экологическим правом.

Что же понимается под субъективным экологическим правом человека?

По мнению В.В. Петрова, «экологические права человека – это право на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую природную среду, право на использование природной среды для удовлетворения экономических, эстетических, духовных потребностей» [54, с.546].

М.М. Бринчук под экологическими правами человека понимает признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой [55, с.131].

По нашему мнению, в формулировке В.В. Петрова дается не определение, а просто перечислены отдельные права человека в сфере его взаимодействия с окружающей природной средой. Что касается определения М.М. Бринчука, то оно требует уточнения в части, касающейся

закрепления прав индивида в законодательстве, ведь возникает вопрос, будут ли считаться экологическими правами права, закрепленные не в национальном законодательстве, а в международных договорах, которые являются иным источником права, нежели совокупность нормативных актов?

М.М. Бринчуком дается и понятие субъективного экологического права – это «предусмотренное юридической нормой мера возможного поведения участника правоотношения» [56, с.119].

Предлагаем свое определение субъективного экологического права человека – это принадлежащая субъекту для удовлетворения его экологических интересов мера возможного поведения, закрепленная в нормах права и обеспеченная юридическими обязанностями других лиц. К субъективным экологическим правам относятся: 1) на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду; 2) осуществлять меры по охране и оздоровлению окружающей среды; 3) создавать общественные объединения и фонды охраны окружающей среды; 4) участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; 5) принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Республики Казахстан; 6) обращаться в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения; 7) получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию; 8) принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны

окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам; 9) участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой; 10) вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и принимать в ней участие; 11) требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека; 12) предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан.

Субъективные экологические права олицетворяют, воплощают в себе экологические законные интересы с той лишь разницей, что первым корреспондируют экологические обязанности иных субъектов, а вторые остаются дозволениями, никого не обязывающими. «Таким образом, законный интерес в отличие от субъективного права, есть простая правовая дозволенность, имеющая характер стремления, в которой отсутствует указание действовать строго зафиксированным в законе образом и требовать соответствующего поведения от других лиц и которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью» [53, с.66].

В чем же различие частного и публичного экологического интереса?

Частный экологический интерес – это стремление и желание частного лица на получение какого либо блага в сфере взаимодействия общества и природы, например,

использовать земельный участок на праве частной собственности или участок недр, вод, леса на праве природопользования.

Публичный экологический интерес – это интерес целой общности, складывающийся из интересов отдельных субъектов. Следует обратить внимание на то, что «публичный интерес нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан, корпораций и общества. Публичный интерес есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе» [57, с.54-55].

Таким образом, по мнению М.И. Васильевой, публичные экологические интересы включают в себя (1) государственные интересы в той их части, которая отражает экологические интересы общества в целом, а также (2) общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню осознания и познания этих интересов и которая может быть обеспечена правовой защитой в конкретных социально-экономических и политических условиях. Экологичность интересов определяется их направленностью на сохранение благоприятного для здоровья человек и развития общества качества окружающей природной средой, а также на справедливый доступ к природным ресурсам как основе жизни и деятельности настоящего и будущих поколений...» [58, с.64].

Таким образом, можно сформулировать частный экологический законный интерес как отраженную в законодательстве либо вытекающую из его общего смысла и гарантированную государством юридическую возможность физического или юридического лица на пользование окружающей природной средой и ее

компонентами, на обращение за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

Публичный экологический интерес – это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и обеспеченная правовой защитой юридическая возможность государства, выражающая общесоциальный интерес, на пользование окружающей природной средой и ее компонентами – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

Субъектами выступают физические, юридические лица и государство.

Экологическая безопасность имеет несколько уровней. Выделяют следующие уровни или виды: «индивидуальная; объектовая; локальная; эколого-экономической системы, местная, территориальная; региональная; федеральная; межгосударственная; глобальная (планетарная) [27, с.49]. Данная классификация, предложенная Г.П. Серовым, несовершенна по нескольким параметрам. Во-первых, выделение федеральной экобезопасности неприемлемо для Казахстана, который является унитарным государством. Во-вторых, здесь произошло смешение нескольких классификаций. Выделение индивидуальной экобезопасности, предполагает наличие коллективной экобезопасности. Это одна классификация, критерием для которой служит субъект. Объектовая; локальная; эколого-экономической системы, местная, территориальная; региональная; федеральная; межгосударственная; глобальная (планетарная) представляют другую классификацию – по территориальному распространению. По-нашему мнению, в условиях Казахстана по территориальному распространению можно выделить следующие уровни (виды) экологической безопасности - пообъектовая; региональная; государственная

(республиканская); межгосударственная; глобальная (планетарная).

Также мы выделили бы уровни безопасности по критерию опасности. Однако некоторые авторы, считают, что экологическая безопасность не имеет уровней безопасности. Так, утверждая это, М.И. Русаков, отмечает, что «в данном случае речь не идет об уровнях территориального распространения опасности, например, локальном или глобальном. Речь идет о признании отсутствия каких-либо допустимых параметров опасности... В этой связи следует согласиться с точкой зрения, что «безопасность не может быть низкой или высокой, - она либо есть, либо ее нет. Другой вопрос - какова полнота, насыщенность («плотность») юридического обеспечения экономической безопасности, скажем, по отраслям права. В этом случае оценке подвергается не безопасность, а система ее правового обеспечения» [59, с.24]. В рамках указанного понимания безопасности следует признать совершенно правильным утверждение о том, что безопасность либо есть, либо ее нет. Объект может находиться в опасном или в безопасном состоянии. Отрицание безопасности означает признание опасности. Небезопасное – это опасное. Идея уровней, степени развития явления, обозначаемого логически отрицательным понятием, несостоятельна, поскольку его содержание исчерпывается указанием на отсутствие признака, а степени отсутствия быть не может [7, с.18-19].

Мы не согласны с данным утверждением. Разумеется, по законам логики безопасность представляет собой не что иное как отсутствие опасности, однако в настоящее время в данный термин вкладывается несколько иной смысл: безопасность – это состояние защищенности определенных объектов. Поэтому можно выделить несколько уровней состояния защищенности. Так, например, состояние

защищенности в зонах экологического бедствия на порядок ниже чем, в обычном регионе. Именно разница в степени защищенности позволяет реализовать на практике принцип зонирования, который заключается в установлении специальных зон с особым правовым режимом использования и охраны.

Предлагается выделить четыре уровня состояния защищенности:

- минимального экологического риска, который характерен для особо охраняемых природных территорий и некоторых сельских регионов;

- повышенного экологического риска, который свойственен для промышленных регионов, военных и оборонных объектов и т.д.;

- чрезвычайного экологического риска, который возникает в зонах чрезвычайной экологической ситуации;

- максимального экологического риска, который характеризует зоны экологического бедствия.

Проведенное нами исследование подводит к следующим выводам.

1. В период перехода к устойчивому развитию требуется расширенное толкование понятия «экологическая безопасность». Для этого необходимо ввести в него такой компонент, как экологическая устойчивость, под которой следует понимать состояние окружающей природной среды, при котором сохраняется способность природных систем к саморегуляции, что может быть достигнуто сохранением и восстановлением ландшафтного и биологического разнообразия.

Кроме того, при формировании определения экологической безопасности следует оперировать более конкретными понятиями нежели «личность» «общество» «население», которые представляют собой абстрактные категории.

2. С учетом вышеуказанного, экологическая безопасность может трактоваться как состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую природную среду.

Данное определение следует закрепить в Законе РК «О национальной безопасности» и в Экологическом кодексе РК.

3. Объектами экологической безопасности являются экологические права и законные интересы физических, юридических лиц и государства, а также такое свойство окружающей природной среды как экологическая устойчивость.

4. Экологический законный интерес - это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и гарантированная государством юридическая возможность субъекта на пользование окружающей природной средой и ее компонентами, на обращение за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

Экологические законные интересы подразделяются на частные и публичные.

Частный экологический законный интерес – это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и гарантированная государством юридическая возможность физического или юридического лица на пользование окружающей природной средой и ее компонентами, на обращение за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

Публичный экологический интерес – это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и обеспеченная правовой защитой юридическая возможность государства, выражающая общесоциальный интерес, на пользование окружающей природной средой и ее компонентами – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным.

5. Субъективное экологическое право – это принадлежащая субъекту для удовлетворения его экологических интересов мера возможного поведения, закрепленная в нормах права и обеспеченная юридическими обязанностями других лиц.

6. Субъектами выступают физические, юридические лица и государство.

7. Экологическая безопасность имеет несколько уровней. По территориальному распространению можно выделить следующие уровни (виды) экологической безопасности – пообъектовая; региональная; государственная (республиканская); межгосударственная; глобальная (планетарная). По критерию опасности – уровень минимального экологического риска; уровень повышенного экологического риска; уровень чрезвычайного экологического риска; уровень максимального экологического риска. По субъектам можно выделить индивидуальную и коллективную экологическую безопасность.

### ***1.3 Понятие и общая характеристика правоотношений экологической безопасности***

Традиционно под правоотношениями понимаются общественные отношения, урегулированные нормами права. Так, М.М. Бринчук определяет экологическое

правоотношение как «реально существующее общественное отношение, урегулированное нормами экологического права, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей» [56, с.114]. О.И. Крассов отмечает, что общественные отношения, урегулированные нормами экологического права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным законодательством об охране окружающей среды, о природных ресурсах, представляют собой экологические правоотношения [60, с.75].

Выделяются следующие признаки экологических правоотношений: они складываются на основе норм экологического права; субъекты правоотношения являются носителями конкретных прав и обязанностей; носят сознательно-волевой характер; гарантируются государством и охраняются в необходимых случаях его принудительной силой [56, с.114-115].

Для определения понятия и сущности правоотношений экологической безопасности прежде всего следует определиться с отношениями экологической безопасности.

Как мы уже отмечали, основу обеспечения экологической безопасности составляет экологическое право, следовательно, первой задачей является выявление экологических отношений, составляющих предмет экологического права, и второй – проведение соотношения между ними и отношениями экологической безопасности.

В контексте обеспечения экологической безопасности предмет экологического права претерпел изменения. Вопрос о предмете экологического права неоднократно исследовался учеными-экологами в течение многих лет. Тем не менее, актуальность этого вопроса сохраняется и сегодня. Так, по мнению О.Л. Дубовик, «от того, как понимается экологическое право и его предмет в данной

стране, зависит определение государственной экологической политики, ее приоритетов, форм взаимодействия с другими видами политик: транспортной, промышленной и т.п. Понимание предмета экологического права сказывается на выборе правовых средств и методов решения конкретных задач, а иногда и лиц, принимающих решение, например, о ввозе опасных радиоактивных отходов в страну. Более того, именно эти... проблемы, в конечном счете, определяют пределы государственного вмешательства в использование человеком окружающей среды или, наоборот, пределы вмешательства общественности в государственную экологическую политику... Наконец, от того, как определен предмет экологического права, зависит: кто будет нести ответственность за последствия очередной катастрофы – медики, биологи, атомщики, экологи или политики – и какова мера этой ответственности [61, с.17-18].

С момента признания большинством ученых экологического права интегрированной отраслью права, включающей в себя природноресурсовое и природоохранительное право (1987-1988 гг.), в предмете экологического права усматривали только две группы отношений – природноресурсовые (отношения по рациональному использованию природных ресурсов) и природоохранительные (отношения по охране окружающей природной среды).

Так, по мнению Н.В. Кузнецовой, предмет экологического права образует специфическая группа отношений, которые складываются в процессе взаимодействия общества и природы (экологические отношения). Поскольку это взаимодействие проявляется в двух основных формах, можно сказать, что предметом экологического права являются общественные отношения

по поводу рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды [62, с.5].

Ю.В. Трунцевский также усматривает в предмете экологического права две группы отношений: по изучению, сохранению и воспроизводству окружающей среды, включая предупреждение и устранение последствий хозяйственной деятельности человека; по рациональному использованию природных ресурсов, удовлетворению потребностей и соблюдению экологических прав природопользователей [63, с.7].

Эту точку зрения поддерживают и ученые Казахстана.

Так, Д.Л. Байдельдинов отмечает, что к экологическим отношениям можно отнести те общественные отношения, в которых объектом выступают природа и природные ресурсы, отвечающие определенным критериям [64, с.27].

Е.В. Новикова указывает, что в научной и учебной литературе по экологическому праву в качестве предмета этой комплексной отрасли права (или общности правовых норм) традиционно выделяются две группы общественных отношений – по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды как две неразрывно взаимосвязанные части [65, с.20].

Вместе с тем, мы полагаем, что понятие предмета экологического права следует уточнить. В некоторых формулировках современных ученых предмет экологического права определяется недостаточно четко, что вызывает неоднозначность в толковании и рождает критические замечания.

Даже излюбленная большинством авторов формулировка (В.В. Петров, О.Л. Дубовик, Н.В. Кузнецова и др.) «отношения в области (процессе) взаимодействия общества и природы» может вызвать неверное толкование. Так, Н.А. Духно отмечает, что «нельзя считать правомерными, правильными утверждения, иногда

встречающиеся в литературе, что экологическое право регулирует отношения между человеком и природой. Например, известный советский правовед-эколог В.В. Петров писал, что взаимосвязь человека и природы является общественным отношением, действующим в рамках конкретной социально-экономической формации [66]. Между природой и обществом существует взаимосвязь. Это - бесспорно. Но она не общественная, а естественно-историческая, поскольку человек - дитя природы, а она - его мать. Общественные отношения - суть отношения только между людьми и внутри общества между разумными существами, потому и регулируемые правом. Кто не может читать и понимать нормы права, тот не может быть субъектом общественных, регулируемых правом, отношений [67, с.26].

Б.В. Ерофеев называет в качестве предмета экологического права «складывающиеся в сфере действия эколого-правовых норм, исторически обусловленные производственные отношения между гражданами и организациями при обязательном участии государства по поводу сохранения, улучшения, восстановления, эффективного использования природных объектов (экосистем) в целях сохранения окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений» [68, с.96]. С этим определением согласен и казахстанский ученый С.Т. Культелеев [69, с.53].

Если исходить из этого понятия, то может показаться, что указанные отношения составляют узкую сферу, часть всех экологических отношений, т.к. речь идет об отношениях между гражданами и организациями при обязательном участии государства. В таком случае возникает вопрос, какой же отраслью права должны регулироваться отношения между двумя гражданами-природопользователями?

Позже Б.В. Ерофеев указывает в качестве предмета экологического права «экологические общественные отношения, связанные с функционированием всех природных объектов, их экосистем и других материальных объектов природы, влияющих на качество жизни, условия жизнедеятельности, здоровье человека или взаимодействие этих факторов при одновременной их охране в целях максимального обеспечения сохранности окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений» [68, с.42].

В учебнике известного ученого В.В. Петрова также имеются неясности в определении предмета экологического права. Так, в одном случае он указывает, что предметом экологического права являются общественные (экологические) отношения в области взаимодействия общества и природы. Они подразделяются на две группы: отраслевые и комплексные. Отраслевые экологические отношения – это землеохранные, отношения по охране недр, лесоохранные и водоохранные отношения, по охране животного мира, атмосферного воздуха. Вторая группа – комплексные (экологические) отношения – относится к охране природных территорий, комплексов, природно-заповедного фонда, лечебно-оздоровительных, рекреационных, санитарных и иных зон [54, с.55-56]. То есть здесь указана только одна группа отношений - природоохранные. В другом случае В.В. Петров указывает и вторую группу экологических отношений – природноресурсовые [54, с.59].

Такое же двойное понимание только с уклоном в сторону природопользования характерно для авторов учебника «Экологическое право» Мисник Г.А., Мисник Н.Н. и Нарезной Е.В.

Они утверждают, что предмет экологического права составляют общественные отношения, возникающие при

осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природу как важнейшую составляющую окружающей среды в пределах территории РФ, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ [70, с.19]. Следовательно, здесь предмет экологического права составляют природноресурсовые отношения.

Однако далее они пишут: «По своему содержанию экологические отношения делятся на две группы:

1) отношения природопользования, содержание которых составляют имущественные права и обязанности субъектов экологического права;

2) природоохранные отношения, содержание которых составляют права и обязанности субъектов экологического права в сфере государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды и обеспечения экологического правопорядка» [70, с.20].

Как видим, и здесь понимание предмета экологического права является противоречивым. Кроме того, непонятно, почему в содержании природоохранных отношений акцентируется внимание на правах и обязанностях субъектов экологического права именно в сфере государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, ведь в механизме охраны окружающей природной среды элементами являются и органы местного самоуправления, и общественность. А сфера обеспечения экологического правопорядка предполагает не только обязанности по охране окружающей природной среды, но и по рациональному природопользованию.

Несколько неточным является и понимание предмета экологического права В.Д. Ермаковым, А.Я. Сухаревым и др. В качестве предмета эти ученые называют те волевые

общественные отношения, которые имеют своим объектом охрану и использование окружающей природной среды и ее отдельных объектов в процессе взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического законодательства [71, с.39]. Здесь авторы, по нашему мнению, допустили ошибку, присовокупив к определению последнюю фразу – «и урегулированные нормами экологического законодательства». Сразу возникает вопрос: зачем уже урегулированным нормами экологического законодательства отношениям быть предметом эколого-правового регулирования? Урегулированные нормами отношения выступают в качестве правоотношений, и, следует заметить, урегулированные не просто нормами законодательства, а нормами права, ведь последнее гораздо шире, чем первое, т.к. помимо нормативных актов в это понятие входят и международные источники, и договоры, и даже обычаи.

Ю.В. Трунцевский почему-то включает в предмет экологического права отношения по изучению окружающей среды [63, с.7]. Такую же ошибку допускает и Р.С. Маковик [72, с.4].

По нашему мнению, хотя экологическим правом регулируются отношения по мониторингу окружающей среды, учету природных ресурсов, отношения по изучению окружающей среды не следует выделять в предмете экологического права как самостоятельную группу отношений. Изучение окружающей среды характерно как для природноресурсовых отношений, так и для природоохранительных отношений, и в первом, и во втором случае, это основной фактор их реализации. Без экологической информации невозможно осуществление этих отношений.

Интересна точка зрения на предмет экологического права, высказанная М.М. Бринчуком. Он подчеркивает, что

вне отношений по природопользованию и охране окружающей среды остаются лишь отношения по охране и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Регулирование этих отношений выделяется в отдельную группу общественных отношений, образующих предмет экологического права [73, с.27].

По его мнению, предмет данной отрасли образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;
- по природопользованию;
- по охране окружающей среды от разных форм деградации;
- по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [55, с.63].

На наш взгляд, последний элемент обязательно надо выделять в определении экологического права, учитывая то значение, которое придается экологическим правам и интересам личности в настоящее время в Республике Казахстан, о чем свидетельствует принятие и претворение в жизнь Концепции экологической безопасности Республики Казахстан. «Главным объектом этой концепции должна стать экологическая безопасность человека, т.е. состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека и, прежде всего, прав на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую природную среду» [74, с.74].

Остается спорным выделение в предмете экологического права отношений собственности на природные объекты и ресурсы.

Первоначально автором поддерживалась позиция, согласно которой этот факт бы несколько преждевременным. «Хотя в настоящее время в связи с признанием частной собственности на землю увеличилось

количество норм, регулирующих отношения собственности, однако последние не являются специфичными только для экологического права, а составляют предмет гражданского права» [75, с.9].

Такое же мнение было высказано и С.Т. Культелевым [69, с.47].

В настоящее время данная позиция нами пересмотрена. Отношения собственности на природные объекты и ресурсы все же следует включить в предмет экологического права.

Во-первых, в связи с уникальностью самих природных объектов, которые мы не можем приравнять к обычному имуществу, так как они не сделаны руками человека, не имеют стоимости.

Во-вторых, основные нормы о собственности на природные ресурсы содержатся именно в экологическом праве. В гражданском – указаны лишь общие основы, а специфика отражена в Земельном, Водном, Лесном кодексах РК. Например, для собственников природных ресурсов существуют ограничения в праве распоряжения. Для физических, юридических лиц и даже для государства установлен запрет на уничтожение природных ресурсов.

В настоящее время дискутируется вопрос о дальнейшем расширении предмета экологического права за счет включения в него экологической безопасности, экологического правопорядка.

М.М. Бринчук считает, что вне отношений по природопользованию и охране окружающей среды остаются лишь отношения по охране и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Регулирование этих отношений выделяется в отдельную группу общественных отношений, образующих предмет экологического права [74, с.27].

Ю.Е. Винокуров и другие указывают, что предметом экологического права будут являться регулируемые нормами экологического права общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [76, с.17].

По нашему мнению, отношения в сфере обеспечения экологической безопасности не следует выделять в качестве самостоятельной группы отношений, так как это будет означать узкое понимание экологической безопасности: только в сфере защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Другими словами, эта та же группа отношений, выделенная нами - по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, только с другим наименованием. Видимо, именно это авторы и хотели отразить в своем определении предмета экологического права.

Однако Ю.Е. Винокуров и другие авторы выделяют не просто отношения в сфере экологической безопасности, что означало бы отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Они указывают «отношения в сфере обеспечения экологической безопасности», а это более широкое понятие. Следует различать понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности». Первое понятие означает состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Второе понятие означает деятельность и оно более широкое, так как

обеспечение защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, предполагает не только охрану экологических прав общества и государства, но и охрану самой окружающей природной среды.

О.Л. Дубовик также предлагает использовать широкий подход к пониманию предмета экологического права, так как «узкий подход, охватывающий лишь сферу охраны окружающей среды, вряд ли отвечает современной социально-экологической ситуации; он не отражает всех направлений взаимодействия общества с нею. Широкий подход позволяет использовать больший набор правовых средств и методов влияния на поведение людей, регулируя больше областей жизнедеятельности человека, адаптируется к масштабности глобальных задач, стоящих перед человечеством [42, с.12]. Расширение предмета экологического права, по ее мнению, должно произойти за счет включения в него экологической безопасности, экологического правопорядка.

В целом, поддерживая это утверждение, мы сомневаемся лишь в необходимости включения в предмет экологического права экологического правопорядка, так как он, по нашему мнению, является конечной целью и результатом реализации норм права, поэтому не может рассматриваться в одном ряду с регулируемыми общественными отношениями.

По мнению А.К. Курмановой, «анализ действующего законодательства об охране окружающей среды, использовании природных ресурсов свидетельствует, что в сфере взаимодействия общества и природы выделяется еще ряд групп отношений, которые не охватываются отношениями природопользования и охраны окружающей среды. Это, во-первых, отношения по охране и защите

экологических прав и обязанностей; во-вторых, отношения по получению территорией статуса зоны экологического неблагополучия и выхода из этого состояния» [49, с.37].

По нашему мнению, в предмете экологического права следует выделить отдельно отношения по экологическому управлению и отношения по реализации экологической ответственности.

Причинами для включения их в предмет экологического права являются следующие факторы:

1) уже давно нормы об экологическом управлении и экологической ответственности стали включать в содержание источников экологического права. Так, в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года имеется Глава 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования», Раздел 9 «Ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров» [20]. Аналогичные главы и разделы, касающиеся отдельных природных объектов, есть в Земельном [77], Водном [78], Лесном [79] кодексах РК, Законе РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» [80]. Непосредственными источниками экологического права являются принятые Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении размеров возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 4 сентября 2001 года [81] и Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении базовых ставок для исчисления размеров вреда, причиненного нарушением лесного законодательства Республики Казахстан» от 31 мая 2007 года [82].

Следовательно, отношения по экологическому управлению и отношения по реализации экологической

ответственности стали предметом правового регулирования экологического права.

2) Несмотря на то, что данные отношения регулируются не только нормами экологического права, они все же имеют некоторые специфические черты. Например, такая функция как планирование подразделяется не только на территориальное и отраслевое, но и поресурсное (разработка специальных планов и программ по оздоровлению природных комплексов и отдельных природных ресурсов), а в государственном управлении в области использования и охраны вод реализуется бассейновый принцип организации управления. Что касается экологической ответственности, то также есть особенности в ее реализации. Например, сумма ущерба исчисляется по специальным методикам либо по заранее установленным таксам в отношении растительного и животного мира, допускается возмещение ущерба в натуральной форме (посадить деревья взамен срубленных, предоставить аналогичный земельный участок и т.д.).

Интересная точка зрения на предмет экологического права представлена в научных исследованиях известного ученого-эколога В.Н. Яковлева. Свою концепцию образования новой комплексной отрасли экологического права он обосновал еще в 1988 году и опубликована в монографии «Экологическое право». По его мнению, предмет комплексной экологической отрасли права представляет собой сложную совокупность общественных отношений, возникающих в процессе использования и охраны природных ресурсов во всех четырех фазах экономического общественного воспроизводства, а также в процессе духовного производства и в непроизводственной сфере. Сюда относятся также отношения по восстановлению (улучшению) возобновимых природных

ресурсов и охране окружающей среды. Нормы, регулирующие экологические и природоресурсные отношения, не представляют собой однородную правовую общность, которая составила бы самостоятельную отрасль права в традиционном смысле. Привлекаются нормы различных отраслей права, социально-экологически и экономически взаимосвязанных между собой, не только земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое и воздушное право, а также аграрное, гражданское, административное и другие отрасли права, интегрированные нормы которых образуют комплексную отрасль экологического права. По сфере применения рассматриваемые нормы относятся к экологическим и природоресурсным общественным отношениям. Значительное место здесь занимают юридико-технические (агробиосанэкологические) нормы, которые во много определяют содержание эколого-трудовых правоотношений.

В соответствии с рассматриваемой концепцией В.Н. Яковлевым обозначены следующие правовые институты: право государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности на природные ресурсы как основа природопользования и охраны окружающей среды во всех фазах общественного воспроизводства (1); государственное и муниципальное управление в области природопользования и охраны окружающей среды (2); природопользование и охрана окружающей среды в фазе производства (3); природопользование и охрана окружающей среды в фазе распределения (4); природопользование и охрана окружающей среды в фазе обращения (5); природопользование и охрана окружающей среды в фазе потребления (6); природопользование и охрана окружающей среды в непроизводственной сфере (особоохраняемые территории, рекреация, туризм, охрана

генофонда и т.п.) (7); природопользование и охрана окружающей среды в духовном производстве (8); природопользование и охрана окружающей среды в населенных пунктах (9); природопользование и охрана окружающей среды в рамках международной торговли и углеводородного рынка (10) [83].

Еще одной современной проблемой теории экологического права является вопрос о соотношении предмета экологического права и эколого-процессуальных отношений, которые выделяются рядом авторов [84; 85].

Бесспорно, что эколого-процессуальные отношения существуют. Но мы считаем, что они находятся вне предмета экологического права, так как последнее представляет собой право материальное. По мнению М.А. Алёнова, эколого-правовые материальные отношения формируются в сфере взаимоотношений между обществом и природой, а эколого-процессуальные отношения представляют собой самостоятельный сегмент отношений, урегулированных отраслевыми положениями материального права [85, с.64].

Проблема состоит в том, что на сегодняшний день экологическое процессуальное право не выделено в самостоятельную отрасль права и регулирование эколого-процессуальных отношений осуществляется в рамках норм, составляющих экологическое право.

Итак, по нашему мнению, в качестве предмета экологического права могут выступать отношения:

- по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;
- по охране окружающей природной среды (природоохранительные отношения);
- по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения);
- отношения собственности на природные ресурсы;

- отношения по экологическому управлению;
- отношения по реализации экологической ответственности.

Обобщенно их можно обозначить как общественные экологические отношения.

Общественные экологические отношения – общественные взаимосвязи между субъектами, возникающие по поводу реализации экологических прав и законных интересов либо экологических обязанностей.

Уникальность этих отношений проявляется в объекте и предмете экологических отношений.

Объектом экологического отношения является взаимодействие субъектов данного отношения, складывающееся в процессе реализации экологического права, законного экологического интереса либо экологической обязанности.

Предметом экологического отношения выступает окружающая природная среда либо ее элементы.

В качестве интегрированного предмета экологических отношений выступает окружающая природная среда, которая включает в себя «природу как систему естественных экологических систем, и окружающую человека среду как ту часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека» [54, с.541].

В п. 41 ст.1 Экологического кодекса РК дается определение окружающей среды: окружающая среда - совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии. По моему мнению оно требует корректировки: окружающая природная среда – совокупность природных (включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли,

поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии) и природно-антропогенных объектов. Под природно-антропогенным объектом следует понимать часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека.

В качестве дифференцированных предметов экологических отношений выступают элементы окружающей природной среды – природные объекты, природные ресурсы и природные комплексы.

В соответствии с п. 72 ст.1 Экологического кодекса РК природные объекты – естественные объекты, имеющие границы, объем и режим существования. Однако таких характеристик недостаточно для определения природного объекта. Например, В.В. Петров определяет природный объект как составную часть окружающей природной среды, охраняемую действующим законодательством, обладающую признаками естественного происхождения, состояния в экологической цепи природных систем, способную выполнять экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции и обеспечивать качество среды обитания человека [54, с.105].

Нами предлагается следующее определение:

Природный объект – это составная часть окружающей природной среды, способная выполнять присущие только ей экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции.

К природным объектам мы относим земли, недра, воды, леса, растительный мир вне лесов, животный мир, атмосферный воздух.

В п.73 ст.1 Экологического кодекса РК дается понятие природных ресурсов: это природные объекты, имеющие потребительскую ценность: земля, недра, воды, растительный и животный мир. Данное понятие не

является правильным, так как здесь происходит отождествление природных ресурсов и природных объектов и непонятно, в чем же разница.

Полагаем, что природный ресурс – это составная часть природного объекта, окружающей природной среды, используемая для удовлетворения материальных, культурных и других потребностей человека и общества либо предназначенная для такого использования.

Природные ресурсы классифицируют на исчерпаемые (лесные, земельные, водные ресурсы) и неисчерпаемые (солнечные, климатические, энергетические); возобновляемые (лесные ресурсы, ресурсы животного мира) и невозобновляемые (ресурсы недр).

Природный комплекс – это совокупность взаимосвязанных природных объектов, специально обособленная с целью установления особого режима использования и охраны (заповедники, заказники, национальные природные парки и т.д.).

Не все отношения, связанные с природными явлениями, являются экологическими, а только те, в которых предмет отношения обладает следующими тремя признаками:

– естественным источником происхождения, т.е. данный предмет произошел естественным путем, а не создан искусственно. Вследствие этого предмет экологического отношения не имеет стоимости, что и отличает его от товарно-материальных ценностей;

– взаимосвязью с окружающей природной средой, т.е. данный предмет функционирует в составе естественных экосистем. Не являются экологическими, например, отношения по содержанию диких животных и птиц, изъятых из естественной среды обитания, отношения по использованию на производстве и в быту воды, газа и

других полезных ископаемых. Эти отношения регулируются нормами иных отраслей права;

– социально-экологической ценностью, которая заключается в том, что данный предмет способен обеспечивать качество окружающей природной среды, выполнять функции жизнеобеспечения и тем самым представляет ценность для общества. Экологическим правом не охраняются природные явления, стихийные силы, которые противостоят интересам общества и задачам обеспечения качества окружающей природной среды (например, эрозия почв, сели, наводнения, опустынивание и т. д.).

Итак, проанализировав мнения авторов на понятие экологических отношений, мы пришли к выводу, что данные отношения составляют сущность отношений экологической безопасности. Если рассматривать экологическую безопасность как состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду, то она дифференцируется на состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость) и на состояние защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

В сфере обеспечения состояния защищенности окружающей природной среды можно выделить отношения по охране окружающей природной среды (природоохранительные отношения); по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения); отношения собственности на природные ресурсы. В сфере обеспечения состояния защищенности

экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства – отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Отношения по экологическому управлению и отношения по реализации экологической ответственности относятся к обеим сферам и являются вспомогательными по отношению к первым четырем группам отношений.

По нашему мнению, отношения в сфере обеспечения экологической безопасности не следует выделять в качестве самостоятельной группы отношений в предмете экологического права, так как это будет означать узкое понимание экологической безопасности: только в сфере защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. В аспекте рассмотрения экологической безопасности в широком понимании, как мы предлагаем, экологические отношения есть суть отношений экологической безопасности.

Правоотношения экологической безопасности – это урегулированные нормами права общественные взаимосвязи между субъектами, возникающие по поводу реализации экологических прав и законных интересов либо экологических обязанностей.

Объект правоотношения экологической безопасности тождественен объекту экологического правоотношения.

Существует спорная точка зрения относительно объекта экологического правоотношения. Большинство авторов считает, что в качестве такового выступает окружающая природная среда либо ее элементы. Так, по мнению Г.И. Осипова, под объектами экологических правоотношений понимаются окружающая природная среда и находящиеся в ней в естественной взаимосвязи ее

отдельные компоненты, по поводу которых возникает и осуществляется деятельность субъектов этих правоотношений [71, с.41]. Этой точки зрения придерживается и М.М. Бринчук [56, с.118].

О.И. Крассов считает, что объекты экологических правоотношений делятся на два вида. К первому виду относятся земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Ко второй группе правоотношений относятся территории, поскольку в содержание это понятия законодательство включает практически все объекты природы [60, с.81].

По нашему мнению, объектом правоотношения экологической безопасности является юридически упорядоченное взаимодействие субъектов данного отношения, складывающееся в процессе реализации экологического права, законного экологического интереса либо экологической обязанности.

Окружающая природная среда либо ее элементы выступают предметом правоотношения экологической безопасности.

Под субъектами правоотношения экологической безопасности понимают носителей прав и обязанностей в данном правоотношении.

Субъектами экологических правоотношений являются физические, юридические лица, государство.

Содержание правоотношения экологической безопасности составляют права и обязанности его субъектов, закрепленные в правовых нормах.

Мы уже отмечали выше, что субъективное экологическое право – это принадлежащая субъекту для удовлетворения его экологических интересов мера

возможного поведения, закреплённая в нормах права и обеспеченная юридическими обязанностями других лиц, а субъективная экологическая обязанность – это предписанная правом необходимость определённого поведения в области охраны и использования окружающей природной среды, обеспеченная соответствующими санкциями.

В Экологическом кодексе Республики Казахстан выделены права и обязанности физических лиц и общественных объединений, права органов местного самоуправления (Глава 2 «Права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления»), права государственных органов (Глава 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования»).

Наиболее расписаны экологические права и обязанности физических лиц. В статье ст.13 «Права и обязанности физических лиц в области охраны окружающей среды» Экологического кодекса РК указано двенадцать прав физических лиц, которые мы уже перечисляли выше.

М.М. Бринчуком предложена классификация экологических прав. Он разграничивает их на несколько групп:

- права, направленные на удовлетворение потребностей человек за счет ресурсов природы;
- права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды;
- права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды;
- право собственности на природные ресурсы;

- экологические права будущих поколений [56, с.125-127].

Несмотря на то, что в рассматриваемой статье 13 Экологического кодекса РК дается достаточно подробный перечень экологических прав физических лиц, в нем не нашли отражения некоторые права, которые прямо или косвенно закреплены в других нормативных актах - Кодексе Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения от 18 сентября 2009 года [86], Законах Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 12 января 2016 года [87], «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 года [88] и др. Например, такие как право на рациональное природопользование; право ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных организаций, должностных лиц и граждан; право на экологическое, санитарно-эпидемиологическое благополучие и радиационную безопасность и др.

М.М. Бринчуком предлагается в перечень экологических прав отнести право собственности на природные ресурсы [56, с.126]. Мы согласны с данным предложением. Широкая трактовка экологического права предполагает, что под экологическими правами следует понимать права субъектов, реализуемые в сфере взаимодействия общества и природы, в том числе и право собственности на природные ресурсы, и право природопользования.

Серьезным недостатком законодательства Республики Казахстан является исключение из Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года права граждан республики на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду, которое было закреплено в Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993 года [89].

Конституционные права – это «закрепленные в Конституции и гарантированные государством возможности действовать самостоятельно, в пределах закона в управлении государством, в создании материальных и нематериальных благ, в пользовании социальными благами, избирая вид и меру должного поведения» [90, с.15].

Сущность закрепления прав граждан в Основном законе государства заключается в том, что статус конституционного права дает право гражданам на максимальную защиту этого права.

В целях повышения уровня защищенности экологических прав граждан предлагается восстановить в Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года утраченное конституционное право граждан республики на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду.

Также, по нашему мнению, в перечень экологических прав, закрепленных в Экологическом кодексе РК, следует включить возможность для физических лиц предъявлять в суд иски не только о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу, но и причиненного самой окружающей природной среде вследствие нарушения экологического законодательства. На этот момент обратили внимание Д.Л. Байдельдинов, С.Г. Куратов при анализе Закона РК «Об охране окружающей среды от 15 июля 1997 года и констатировали: «Принцип возмещения ущерба окружающей среде не означает, что только государственные структуры имеют право добиваться возмещения ущерба. Здесь законодатели повторили недоработки Закона 1991 года (ст.7 и 62), лишив общественность прав добиваться возмещения ущерба природе и поставив ее в зависимость от действий государственных структур» [91, с.47].

Также в перечень экологических прав следует включить право физических лиц на предъявление к государству иска о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен. Именно государство, провозгласив в ст.31 Конституции РК цель - охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, взяло на себя ответственность за состояние защищенности своих граждан, следовательно, оно должно отвечать за некачественное выполнение государственными органами функций по раскрытию экологических правонарушений и обнаружению непосредственных причинителей экологического вреда.

В ст.13 Экологического кодекса РК установлены экологические обязанности.

Физические лица обязаны:

1) сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам;

2) содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

3) предотвращать угрозы экологической безопасности, которые могут возникать по их вине;

4) осуществлять свою деятельность в соответствии с экологическим законодательством Республики Казахстан.

В Экологическом кодексе РК в ст.14 установлены права и обязанности общественных объединений в области охраны окружающей среды:

Общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды имеют право:

1) разрабатывать и пропагандировать экологические программы, защищать права и интересы граждан, привлекать их на добровольных началах к активной деятельности в области охраны окружающей среды;

2) выполнять работы по охране окружающей среды и ее оздоровлению, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, участвовать в охране объектов окружающей среды, имеющих особую экологическую, научную, историко-культурную и рекреационную ценность, в деятельности особо охраняемых природных территорий;

3) участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

4) выполнять работы по экологическому образованию и просвещению, проводить научные исследования в области охраны окружающей среды;

5) инициировать и организовывать общественную экологическую экспертизу и проведение общественных слушаний;

6) осуществлять общественный экологический контроль;

7) получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию;

8) сотрудничать и взаимодействовать в области охраны окружающей среды с государственными органами и международными организациями, заключать с ними соглашения, выполнять для них по договорам определенные работы, предусмотренные законодательством Республики Казахстан;

9) принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны

окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам;

10) участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;

11) ставить вопросы о привлечении к ответственности физических и (или) юридических лиц, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и (или) имуществу граждан вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан;

12) требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также вынесения решения об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека;

13) создавать фонды охраны окружающей среды.

Общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды обязаны:

1) содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

2) осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством РК.

В Экологическом кодексе установлены права органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования.

К полномочиям органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования относятся:

- 1) организация работ по благоустройству и озеленению населенных пунктов;
- 2) организация работ по обеспечению санитарной очистки населенных пунктов;
- 3) содержание мест хранения и захоронения отходов производства и потребления;
- 4) внесение предложений в местные исполнительные органы, уполномоченный государственный орган по охране и использованию историко-культурного наследия об объявлении природных и других объектов, имеющих экологическую, научную, историко-культурную и рекреационную ценность, памятниками истории или культуры.

В Экологическом кодексе РК не закреплены права юридических лиц, только общественных объединений и органов местного самоуправления. Однако юридическими лицами считаются и иные коммерческие и некоммерческие организации, учреждения. Думается, что они имеют те же экологические права и обязанности, что и физические лица за исключением тех, которые касаются только физических лиц, например, право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду; предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан.

Экологические права и обязанности государства также обычно не выделяются в нормативных правовых актах внутреннего законодательства. В Экологическом кодексе РК закреплена лишь компетенция государственных органов в данной области (которая будет рассмотрена в следующих разделах пособия). В целом же Республика Казахстан выполняет обязательства по международным договорам и соглашениям в области охраны окружающей природной среды, несет права и обязанности как субъект отношений

собственности на природные объекты, обеспечивает экологическую безопасность своего населения, организует учет и анализ реальных и прогнозирование потенциальных угроз экологической безопасности на своей территории, а также на территориях и зонах, находящихся под его юрисдикцией, обеспечивает административную и судебную защиту прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность и т.д.

Основаниями возникновения правоотношений экологической безопасности являются юридические факты: юридические действия (волевое поведение субъекта) и юридические события (обстоятельства, не зависящие от воли людей).

Юридические действия в данной сфере делятся на пять групп: административные акты, гражданско-правовые сделки, нормативные правовые акты, правомерные поступки, неправомерные поступки.

К административным актам относятся 1) лицензии и (или) разрешения на использование и изъятие природных ресурсов и осуществление отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды; 2) решения Правительства Республики Казахстан или местных исполнительных органов о предоставлении природных ресурсов в природопользование в порядке, установленном законами Республики Казахстан; 3) решения суда.

Во вторую группу входят договоры (контракты) на природопользование, заключаемые в порядке, установленном законодательными актами РК, иные сделки – договоры купли-продажи, мены, дарения, и т.д.

Третья группа – нормативные правовые акты. Они также являются основанием возникновения экологических правоотношений. Так, в соответствии с п.8 ст.174 Экологического кодекса РК на основании положительных заключений государственной экологической экспертизы

уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, а также заключений уполномоченных государственных органов в области здравоохранения, науки и научно-технической деятельности и образования территория объявляется:

- 1) зоной чрезвычайной экологической ситуации - постановлением Правительства Республики Казахстан;
- 2) зоной экологического бедствия - законом Республики Казахстан.

С момента введения в действие данного нормативного правового акта на территории, объявленной зоной чрезвычайной экологической ситуации либо зоной экологического бедствия, возникают экологические правоотношения в области охраны и восстановления окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности.

Объявление территории особо охраняемой природной территорией также является основанием возникновения экологических правоотношений. Например, Постановления Правительства РК «Об организации Алакольского государственного природного заповедника на территории Алматинской и Восточно-Казахстанской областей» от 21 апреля 1998 г. [92], «О создании государственного учреждения «Каратауский государственный природный заповедник» Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» от 1 марта 2004 года [93] стали основаниями для возникновения правоотношений по консервативной охране природы.

Четвертая группа - правомерные поступки. Они также могут быть основанием возникновения экологического правоотношения. Например, добросовестное, открытое и непрерывное владение в течение пятнадцати лет земельным участком лицом, не являющимся собственником этого

участка, является основанием возникновения земельных правоотношений собственности. Согласно ст.240 Гражданского кодекса РК данное лицо приобретает право собственности на этот участок.

Неправомерные поступки составляют пятую группу. Например, вследствие причинения вреда окружающей природной среде либо экологическим правам и законным интересам физических, юридических лиц, государству возникают правоотношения экологической ответственности.

К юридическим событиям можно отнести смерть и рождение человека, стихийные бедствия, аварии, истечение каких-либо заранее установленных сроков.

Некоторые ученые подразделяют юридические события как основания возникновения экологических правоотношений на 1) абсолютные события, т.е. полностью независимые от воли человека, например, землетрясения, наводнения, цунами и иные стихийные бедствия; 2) относительные события, возникающие по воле человека, в то время как развиваются и проистекают, минуя его волю. К последним относятся чрезмерные пресыщения атмосферного воздуха вредными веществами, обезлесение, эрозия, опустынивание земель вследствие использования несоответствующих экологическим требованиям систем земледелия, сельскохозяйственной технологии, техники, приемов и способов обработки сельскохозяйственных земель и т.д. [71, с.45]

Также в экологическом праве некоторые юридические события можно классифицировать на 1) чрезвычайные ситуации природного характера - чрезвычайные ситуации, вызванные стихийными бедствиями (землетрясениями, селями, лавинами, наводнениями и другими), природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражениями сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и

вредителями; 2) чрезвычайные ситуации техногенного характера - чрезвычайные ситуации, вызванные промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях.

Основаниями прекращения правоотношений экологической безопасности также являются юридические факты: юридические действия и юридические события.

Юридические действия в данной сфере делятся на пять групп: административные акты, гражданско-правовые сделки, нормативные правовые акты, правомерные поступки, неправомерные поступки.

К административным актам относятся 1) отзыв лицензии и (или) разрешения на использование и изъятие природных ресурсов и осуществление отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды; 2) решения Правительства Республики Казахстан или местных исполнительных органов об изъятии предоставленных природных ресурсов в природопользование; 3) решения суда.

Во вторую группу входят сделки, а именно - действия граждан и юридических лиц, направленные на прекращение гражданских прав и обязанностей, например, расторжение договора о природопользовании, добровольный отказ от права природопользования, ликвидация юридического лица-природопользователя.

Третья группа – нормативные правовые акты. Они также могут быть основанием прекращения экологических правоотношений. Так, в связи с принятием Указа Президента Республики Казахстан «О закрытии

Семипалатинского испытательного ядерного полигона» от 29 августа 1991 г. [94] были прекращены правоотношения по использованию земель данного полигона. Основанием для прекращения правоотношений недропользования на шахтах акционерного общества открытого типа «Карагандакомир» и шахты товарищества с ограниченной ответственностью «Абай Комир LTD» стало Постановление Правительства Республики Казахстан «О дальнейшем закрытии нерентабельных шахт Карагандинского угольного бассейна» от 29 сентября 1999 года [95]. Оно было принято в целях обеспечения безопасности, предупреждения катастроф и аварий с непредсказуемыми последствиями, связанных с возможными взрывами газа метана и подземными пожарами на шахтах. Разумеется, что данные правоотношения прекратились не автоматически, но именно нормативный правовой акт стал основанием для их прекращения.

Четвертая группа - правомерные поступки, т.е. правомерные действия, направленные на прекращение экологических прав и обязанностей.

Пятая группа - неправомерные поступки. В экологическом законодательстве Республики Казахстан в некоторых нормативных актах достаточно четко закреплены неправомерные поступки, действия в качестве оснований прекращения экологических правоотношений. Так, основанием прекращения права пользования животным миром является систематическое нарушение требований законодательства Республики Казахстан в области охраны, воспроизводства и использования животного мира, а также условий договора на ведение охотничьего или рыбного хозяйства; основанием прекращения права лесопользования является систематические (двух и более раз) нарушения

лесопользователем установленных правил лесопользования или условий, предусмотренных договором долгосрочного лесопользования, лесорубочным билетом, лесным билетом; систематические (двух и более раз) нарушения установленных сроков внесения платы за лесопользование или невнесения платы за лесопользование в течение трех месяцев после установленного срока.

К юридическим событиям как основаниям прекращения правоотношений экологической безопасности можно отнести смерть физического лица-природопользователя, стихийные бедствия, аварии, истечение каких-либо заранее установленных сроков. В Водном кодексе РК в ст.75 указано такое основание прекращения права специального водопользования как естественное или искусственное исчезновение водных объектов.

Правоотношения экологической безопасности можно классифицировать на следующие виды:

- по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;
- по охране окружающей природной среды (природоохранные правоотношения);
- по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые правоотношения);
- правоотношения собственности на природные ресурсы;
- правоотношения по экологическому управлению;
- правоотношения по реализации экологической ответственности.

Подводя итоги, можно отметить следующее:

1. Современное понимание экологической безопасности в широком смысле предполагает более широкую трактовку отношений экологической безопасности. Их не следует выделять в качестве

самостоятельной группы отношений в предмете экологического права, так как это будет означать узкое понимание экологической безопасности: только в сфере защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. В аспекте рассмотрения экологической безопасности в широком понимании, как мы предлагаем, экологические отношения есть суть отношений экологической безопасности.

2. **Общественные экологические отношения** – общественные взаимосвязи между субъектами, возникающие по поводу реализации экологических прав и законных интересов либо экологических обязанностей.

Данные отношения можно подразделить на ряд групп, которые составляют предмет современного экологического права:

- по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;
- по охране окружающей природной среды (природоохранительные отношения);
- по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения);
- отношения собственности на природные ресурсы;
- отношения по экологическому управлению;
- отношения по реализации экологической ответственности.

3. **Уникальность экологических отношений** проявляется в их объекте и предмете.

Объектом экологического отношения является взаимодействие субъектов данного отношения, складывающееся в процессе реализации экологического права, законного экологического интереса либо экологической обязанности.

Предметом экологического отношения выступает окружающая природная среда либо ее элементы.

4. Правоотношения экологической безопасности – это урегулированные нормами права общественные взаимосвязи между субъектами, возникающие по поводу реализации экологических прав и законных интересов либо экологических обязанностей.

Объект правоотношения экологической безопасности тождественен объекту экологического правоотношения. Объектом правоотношения экологической безопасности является юридически упорядоченное взаимодействие субъектов данного отношения, складывающееся в процессе реализации экологического права, законного экологического интереса либо экологической обязанности.

Окружающая природная среда либо ее элементы выступают предметом правоотношения экологической безопасности.

Под субъектами правоотношения экологической безопасности понимают носителей прав и обязанностей в данном правоотношении.

Субъектами экологических правоотношений являются физические, юридические лица, государство.

Содержание правоотношения экологической безопасности составляют права и обязанности его субъектов, закрепленные в правовых нормах.

5. Отношения экологической безопасности можно классифицировать на два вида – 1) отношения обеспечения состояния защищенности окружающей природной среды; 2) отношения обеспечения состояния защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

В сфере обеспечения состояния защищенности окружающей природной среды можно выделить отношения по охране окружающей природной среды

(природоохранительные отношения); по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения). В сфере обеспечения состояния защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства – отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Отношения по экологическому управлению и отношения по реализации экологической ответственности относятся к обеим сферам и являются вспомогательными по отношению к ним. Отношения собственности на природные ресурсы входят в систему экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Соответствующим образом можно классифицировать правоотношения экологической безопасности.

6. Основаниями возникновения и прекращения правоотношений экологической безопасности являются юридические факты: юридические действия (волевое поведение субъекта) и юридические события (обстоятельства, не зависящие от воли людей).

Юридические действия в данной сфере делятся на пять групп: административные акты, гражданско-правовые сделки, нормативные правовые акты, правомерные поступки, неправомерные поступки.

Юридические события подразделяются на 1) абсолютные события, т.е. полностью независимые от воли человека, например, землетрясения, наводнения, цунами и иные стихийные бедствия; 2) относительные события, возникающие по воле человека, в то время как развиваются и происходят, минуя его волю.

7. В целях повышения уровня защищенности экологических прав граждан предлагается восстановить в Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года утраченное конституционное право граждан республики на

благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду.

В перечень экологических прав, перечисленных в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года, следует включить возможность для физических лиц предъявлять в суд иски не только о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу, но и причиненного самой окружающей природной среде вследствие нарушения экологического законодательства; право на рациональное природопользование; право ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных организаций, должностных лиц и граждан; и др. Также в перечень экологических прав следует включить право физических лиц на предъявление к государству иска о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен.

8. Недостатком Экологического кодекса РК является то, что в нем не закреплены права и обязанности юридических лиц. Необходимо восполнить этот пробел.

9. Экологические права и обязанности государства также обычно не выделяются в нормативных правовых актах внутреннего законодательства. В Экологическом кодексе РК закреплена лишь компетенция государственных органов в данной области.

В виду значимости выполняемой государством экологической функции считаем необходимым закрепление в экологическом законодательстве Республики Казахстан не только правомочий государственных органов в области обеспечения экологической безопасности, но и экологических обязанностей.

10. Анализ понятийного аппарата Экологического кодекса РК показал недостаточную разработанность ряда категорий, неадекватность их регулируемым отношениям,

неполноту содержания требует внесения в него корректив. Как отмечает, Н.Г. Жаворонкова «противоречивость, некомплексность, а зачастую и отсутствие необходимой легальной терминологии порождают значительные проблемы, как с позиции эффективности юридической техники при разработке нормативной базы..., так и с позиции правоприменительной практики» [96, с.18].

Предлагается внести изменения в ст.1 Экологического кодекса РК и изложить в новой редакции:

- п.41: окружающая природная среда – совокупность природных (включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии) и природно-антропогенных объектов. Под природно-антропогенным объектом следует понимать часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека;

- п.72: природный объект – это составная часть окружающей природной среды, способная выполнять присущие только ей экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции;

- п.73: природный ресурс – это составная часть природного объекта, окружающей природной среды, используемая для удовлетворения материальных, культурных и других потребностей человека и общества либо предназначенная для такого использования.

#### ***1.4 Правовые принципы экологической безопасности***

Проблема, которая исследуется в данном подразделе, еще не исчерпала себя в полном объеме. Многие авторы, рассматривая принципы экологической безопасности,

отождествляют их с принципами охраны окружающей среды, либо с принципами экологического права. Поэтому для более глубокого анализа принципов экологической безопасности, необходимо начать с рассмотрения принципов экологического права.

Среди представленных учеными принципов экологического права заслуживает внимания перечень, сформулированный М.М. Бринчуком, так как здесь указаны несколько принципов, которые до этого в приведенных в литературе системах принципов не встречались.

М.М. Бринчук выделяет ряд следующих принципов экологического законодательства и права: предотвращение вреда окружающей среде; комплексный подход к регулированию экологических отношений; охрана жизни и здоровья человека; экосистемный подход к правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования; гуманность; охрана окружающей среды – дело каждого; демократизация (государственной) власти; свобода реализации полномочий собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами; обеспечение рационального использования природных ресурсов; устойчивое экологически обоснованное экономическое и социальное развитие; сохранение и защита экологического равновесия в природе; свободный доступ к экологической информации; платность природопользования; разрешительный порядок негативного воздействия на окружающую среду; «загрязнитель платит» [56, с.79-83].

В настоящее время в экологическом законодательстве РК сформирована система принципов. Ряд из них указан в нормативных правовых актах достаточно определенно, некоторые вытекают из содержания этих источников права. Дело в том, что «принципы права по-разному закрепляются в нормах. Некоторые – непосредственно в виде

соответствующим образом сформулированных руководящих задач, другие – косвенно и выявляются только путем анализа конкретных институтов той или иной отрасли права, но все они в равной мере определяются существующими в обществе экономическими и политическими закономерностями и призваны проводить в жизнь волю законодателя, отличаясь лишь в смысле форм и способов реализации этой воли в жизнь» [97, с.183].

В ст.5 Экологического кодекса РК закреплены основные принципы экологического законодательства Республики Казахстан. Ими являются: 1) обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан; 2) обеспечение экологической безопасности; 3) экосистемный подход при регулировании экологических отношений; 4) государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов; 5) обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых иных формах; 6) неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан; 7) обязательность возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде; 8) платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду; 9) применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду; 10) взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов по охране окружающей среды; 11) стимулирование природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов; 12) доступность экологической информации; 13) обеспечение национальных интересов при использовании природных

ресурсов и воздействию на окружающую среду; 14) гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права; 15) презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении.

Следует заметить, что не все указанные принципы являются принципами экологической безопасности и, тем более, экологического законодательства, как это указано в ЭК РК.

Некоторые принципы не являются специфическими для экологической безопасности, например платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду; некоторые вообще принципами не являются, так как представляют собой наименование направлений или задач экологической деятельности (государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов; применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду). Также в перечне указаны общие принципы государственного управления (взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов),

Основной проблемой на сегодняшний день является то, что в нормативных актах – источниках экологического права - при перечислении принципов законодательства смешивают принципы права, принципы законодательства, принципы управления, принципы природопользования и т.д. На наш взгляд, указанные принципы необходимо разграничивать.

«Принципы права – это ведущие начала его формирования, развития и функционирования... Они характеризуют содержание права в концентрированном виде» [98, с.151].

«Под принципами экологического права понимаются выраженные в нормах права, регулирующих экологические отношения, нормативно-руководящие идеи, положения, которые определяют содержание этой отрасли права, придают целостность, единство совокупности правовых норм, объединенных по предмету и методам правового регулирования в экологическом праве» [69, с.60].

Поэтому считаем, что в качестве основных принципов экологического права следует указать:

1) Принцип обеспечения экологической безопасности. В соответствии с п.57 ст.1 Экологического кодекса РК экологическая безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Предназначение экологического права заключается в реализации данного принципа. Вместе с тем экологическая безопасность по законодательству Республики Казахстан трактуется в узком смысле, а данный принцип должен олицетворять не только охрану экологических прав и жизненно важных интересов личности, общества и государства, но охрану окружающей природной среды.

2) Принцип учета особенностей окружающей природной среды и ее компонентов. В Экологическом кодексе РК этот принцип указан как экосистемный подход при регулировании экологических отношений. Нормы экологического права разрабатываются и применяются с учетом своеобразия природных объектов и ресурсов. Ограничения, нормативы и правила ведения хозяйственной и иной деятельности, определяющие экологически

допустимые пределы использования природных ресурсов, учитывают специфику природных ресурсов, например, возможности к воспроизводству (растительный и животный мир), невозобновляемость (полезные ископаемые) и т.д.

3) Принцип учета взаимосвязи всех компонентов окружающей природной среды и их предназначения. Данный принцип имеет значение не только для практической деятельности, но и для формирования и развития экологического права. Компоненты окружающей природной среды находятся во взаимодействии друг с другом, поэтому оставление без внимания этой взаимосвязи может привести к негативным последствиям. Например, вырубка лесных насаждений вблизи водных объектов может привести впоследствии к обмелению последних. Поэтому в нормах экологического права должен учитываться и такой момент. Например, в Правилах отпуска древесины на корню на участках государственного лесного фонда от 27 февраля 2015 года [99] реализован этот принцип: для лесных насаждений, входящих в государственный лесной фонд, но расположенных на полосах отвода железных, автомобильных дорог, каналов, магистральных трубопроводов и других линейных сооружений, предназначенных для защиты данных объектов от неблагоприятных природных явлений, предотвращения загрязнения окружающей среды, снижения шумового воздействия, настоящие Правила применяются с учетом назначения этих насаждений для выполнения ими защитных функций и установленного порядка их использования.

4) Принцип предотвращения ухудшения качества окружающей природной среды и посягательств на экологические права и законные интересы физических,

юридических лиц и государства. Экономически выгоднее предотвратить экологический вред, нежели устранить его последствия.

5) Принцип обязательности экологической экспертизы нормативных актов. В условиях лоббирования интересов частных лиц и коммерческих структур при формировании экологического законодательства данный принцип должен лежать в основе нормообразования с тем, чтобы не появлялись нормы, противоречащие самой сущности экологического права. Например, лоббирование заинтересованными лицами ввоза промышленных, в том числе радиоактивных отходов осуществляется давно, однако общественности до последних пор удавалось сдерживать процесс официального принятия законопроекта о ввозе радиоактивных отходов на территорию Республики Казахстан. И, тем не менее, нельзя сказать, что такая угроза отпала.

6) Принцип обеспечения оптимального природопользования. Нормы экологического права должны обеспечивать целевой характер, научную обоснованность, рациональность природопользования.

7) Принцип зонирования, который заключается в установлении специальных зон с особым правовым режимом использования и охраны. «Зонирование означает: а) наделение участков территории (акватории) особым правовым статусом; б) установление особого или дифференцированных правовых режимов, определяемых, как правило, в специальных нормативных правовых актах, иногда - в законодательных актах; в) введение дополнительных ограничений и запретов, за нарушение которых предусматривается (или может быть предусмотрена) повышенная ответственность, что влечет ряд правовых (а иногда социально-правовых) последствий (компенсация вреда, иные меры социальной помощи); г)

сопровождение наделением дополнительными или исключительными полномочиями (правами и обязанностями) субъектов экологического управления (например, предоставление населению полной и достоверной информации о принятии дополнительных мер физической защиты объекта и т. п.). Зонирование происходит в соответствии с особой процедурой, т. е. порядок выделения и (или) объявления зон регулируется специальными процессуальными предписаниями. Зонирование характеризуется также пространственным и временными признаками. Первый из них означает, что границы той или иной зоны должны быть четко установлены и обозначены как в документах, так и на местности, описаны особенности и определена общая площадь зоны. Второй признак может проявляться двояко: а) когда зона устанавливается на какой-либо срок (в годах, до наступления определенного условия, на неопределенный срок (зоны в национальных парках) либо б) когда установлены сроки пересмотра зон» [42, с.40-41].

Примерами зонирования в нашей республике является установление двух зон экологического бедствия – Приаралья и региона Семипалатинского ядерного полигона, множества особо охраняемых природных территорий – заповедников, заказников, национальных природных парков. Также существует закрепленная в экологических нормах возможность образования зон чрезвычайной экологической ситуации.

8) Принцип запрещения любых видов деятельности, создающих прямую угрозу национальной и международной экологической безопасности, например, ввоза радиоактивных отходов на территорию Республики Казахстан.

9) Принцип неотвратимости ответственности за нарушение экологического законодательства Республики

Казахстан. Нормы экологического права должны обеспечивать обязательное привлечение к ответственности физических и юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств за деятельность, действия или бездействие, результаты которых создают или могут создавать угрозу экологической безопасности общества и государства.

10) Принцип обязательности возмещения экологического вреда по максимуму. Так как существуют сложности в полном установлении всех потерь окружающей природной среды, принцип полного возмещения экологического вреда трудно реализовать на практике. Экологическое право обеспечивает качество окружающей природной среды, в том числе и путем восстановления ее нарушенного состояния. Для этого необходимы восстановительные мероприятия, которые могут быть произведены самим причинителем вреда либо он возмещает все расходы на их проведение. Также должен компенсироваться ущерб, причиненный здоровью человека, убытки физических и юридических лиц, понесенные в результате причиненного вреда их имуществу.

11) Принцип приоритета возмещения экологического вреда в натуральной форме. Принцип денежной компенсации не решает проблемы восстановления потерь окружающей природной среды, так как денежные средства, поступающие в республиканский или местный бюджет, не всегда, и не в полном объеме возвращаются на охрану природы.

12) Принцип обязательности учета мнения граждан и общественных организаций в подготовке, принятии и реализации решений, затрагивающих их экологические права и законные интересы. Мнение общественности

должно учитываться при разработке и принятии новых экологических норм, в их реализации на практике.

Здесь указаны общие принципы экологического права. Возможен и дифференцированный подход, т.е. принципы экологического права можно сгруппировать по институтам экологического права, например, принципы экологического управления. Также можно сформулировать принципы экологического законодательства, экологической политики. Не исключен и такой вариант, как выделение принципов экологической деятельности, которые, в свою очередь, следует подразделить на принципы охраны окружающей природной среды, принципы природопользования, принципы охраны экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства.

Так, в частности, право природопользования основывается на следующих принципах:

1) Принцип приоритета обеспечения экологической безопасности. Данный принцип означает, что при осуществлении права природопользования природопользователи должны, в первую очередь, учитывать экологические интересы личности, права физических лиц на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду, и только потом свои местнические интересы;

2) Принцип обеспечения сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение. Данный принцип предполагает, что если при использовании природных ресурсов в сферу хозяйственной и иной деятельности включены указанные объекты, особое внимание должно уделяться именно им: редким и исчезающим видам животных и растений, памятникам природы и иным особо охраняемым объектам;

3) Принцип целевого характера природопользования. Государство предоставляет отдельным природопользователям природные ресурсы для определенных целей, которые в обязательном порядке фиксируются в разрешениях на право природопользования. Например, при передаче земельного участка гражданину в пользование цель – ведение крестьянского хозяйства – указывается в выдаваемом акиматом акте на право землепользования. Использование предоставленных природных ресурсов не по назначению рассматривается как нарушение законодательства и влечет за собой их изъятие и прекращение права природопользования на них.

4) Принцип рационального использования и воспроизводства природных ресурсов и их единства. Этот принцип предполагает разумное, продуманное, экономное природопользование, обязательность восстановления утраченных природных ресурсов, где это возможно, либо равноценной компенсации. Природопользование и воспроизводство природных ресурсов должны быть неразрывно связаны между собой: только так возможно сохранение природных ресурсов;

5) Принцип научной обоснованности природопользования означает, что использование природных ресурсов опирается на законы развития природы, сочетает экономические и экологические интересы.

6) Принцип учета особенностей природного ресурса. Природопользование должно осуществляться с учетом своеобразия природных объектов и ресурсов - возможности к воспроизводству (растительный и животный мир), невозобновляемости (полезные ископаемые) и т.д. Должны устанавливаться экологически допустимые пределы использования природных ресурсов, ограничения, нормативы и правила ведения хозяйственной и иной

деятельности. В таких случаях используется лимитирование и квотирование. Оно вызвано той естественной причиной, что, к сожалению, большинство природных ресурсов является исчерпаемыми и даже невозобновимыми.

7) Принцип учета взаимосвязи всех компонентов окружающей природной среды и их предназначения. Природные ресурсы находятся во взаимодействии друг с другом, поэтому оставление без внимания этой взаимосвязи может привести к негативным последствиям. Например, вырубка лесных ресурсов вблизи водных объектов может привести впоследствии к обмелению последних. Поэтому при природопользовании должен учитываться и такой момент.

8) Принцип комплексного характера природопользования вытекает из вышестоящего принципа. Он означает, что при использовании природного ресурса должна решаться задача удовлетворения целого комплекса различных потребностей природопользователя. «Известно, что все природные богатства в своем естественном состоянии зависят друг от друга и использование их в связи с этим должно вестись комплексно, т.е. с учетом этой зависимости и их взаимодействия друг с другом, а также того, что неправильное использование одних природных богатств может причинить непоправимый вред другим. Комплексное использование природных богатств предполагает также использование каждого вида природных богатств в отдельности, но не односторонне, не в узковедомственных целях, а с учетом всех его полезных свойств и их значимости для развития всего народного хозяйства и отдельных его отраслей» [100, с.235-236].

9) Принцип лицензирования специального природопользования. Использование природных ресурсов, любое потенциально опасное воздействие на окружающую

природную среду должно осуществляться в разрешительном порядке, то есть необходимо получить разрешение или лицензию на природопользование.

10) Принцип презумпции экологической опасности природопользования. Предположительно любая деятельность по использованию природных ресурсов причиняет вред окружающей природной среде, экологическим и правам и законным интересам физических, юридических лиц и государства в той или иной степени. Планирование и осуществление хозяйственной деятельности должно исходить из этого принципа.

11) Принцип оценки возможного воздействия на окружающую среду. Прежде чем приступить к использованию природного ресурса следует предусмотреть вероятность возможного причинения вреда окружающей природной среде.

12) Принцип обязательности экологической экспертизы природопользования. Так как в большинстве случаев природопользование является потенциально экологически опасным, следует обязательно проводить экологическую экспертизу всех проектов деятельности по природопользованию.

13) Принцип экологического нормирования. Целью экологического нормирования являются регулирование качества окружающей среды и установление допустимого воздействия на нее, обеспечивающих экологическую безопасность, сохранение экологических систем и биологического разнообразия (ст.22 ЭК РК). В процессе экологического нормирования устанавливаются нормативы качества окружающей среды, нормативы эмиссий и нормативы в области использования и охраны природных ресурсов. Природопользование должно осуществляться в пределах установленных нормативов.

14) Принцип страхования экологических рисков. Экологический риск — вероятность неблагоприятных изменений состояния окружающей среды и (или) природных объектов вследствие влияния определенных факторов (п.67 ст.1 ЭК РК). Цель такого страхования состоит в уменьшении риска возможных потерь качества окружающей природной среды, в создании финансовой основы возможного возмещения экологического вреда;

15) Принцип обязательного страхования гражданской ответственности владельцев источников повышенной экологической опасности. Наибольшая вероятность причинения экологического вреда исходит от источников повышенной экологической опасности, поэтому следует обязать их владельцев страховать свою гражданскую ответственность в принудительном порядке;

16) Принцип обязательности полного возмещения экологического вреда. Природопользователи ухудшают качество окружающей природной среды, поэтому должны нести обязанность по восстановлению ее нарушенного состояния.

17) Принцип платности специального природопользования. Специальное природопользование осуществляется на платной основе и является источником пополнения средств на охрану и воспроизводство окружающей природной среды. Только жизненно важные потребности человека могут удовлетворяться бесплатно. Общее природопользование является бесплатным.

18) Принцип приоритета использования возобновляемых природных ресурсов. Это новый принцип, который следует активно внедрять в практику и учитывать при дальнейшем развитии экологического права. Целью его реализации является сохранение невозобновляемых природных ресурсов. Например, в настоящее время формируется нормативная база использования

возобновляемых источников энергии. В частности, было принято Постановление Правительства РК «О развитии ветроэнергетики» от 25 августа 2003 года [101].

19) Принцип стимулирования природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов.

В аспекте рассматриваемой нами проблемы следует разграничить принципы экологической безопасности как статической системы и принципы обеспечения экологической безопасности как системы динамической.

По мнению М.И. Русакова, «принципы экологической безопасности можно определить как основополагающие идеи, выражающие сущность и социальное назначение права экологической безопасности, отражающих его главные свойства и особенности» [7, с.41].

К.К. Косдавлетовым выделены основные признаки принципов экологической безопасности: «принципам экологической безопасности характерны, во-первых, объективность, которая предполагает их максимальное соответствие потребностям обеспечения оптимального взаимодействия природы и человека; во-вторых, историчность, что означает учет происходящих в стране изменений в области экономики, политики и права в связи с обретением независимости и перехода к рынку; в-третьих, системность, предполагающая рассматривать принципы как упорядоченное целое, элементы которого объединены по содержательным признакам... Важнейшая черта принципов экологической безопасности заключается в том, что они выражают не только существующие отношения, но и прогрессивные тенденции развития общества в условиях рынка и обретения независимости Республикой Казахстан, а потому включают программные требования, отправные тенденции» [10, с.15-16].

В теории экологического права вопрос о принципах экологической безопасности практически не рассматривался. Справедливо замечание М.И. Русакова о том, что «в юридической литературе принципы экологической безопасности не имеют должного доктринального обоснования. В основном речь ведется лишь об одном, едином «принципе экологической безопасности», но не о системе нескольких принципов. Таким образом, экологическая безопасность как многогранное и многофункциональное явление, базируется только на одной концептуальной основе [7, с.38].

Одним из первых исследователей принципов экологической безопасности является К.К. Косдавлетов. Однако он не пошел дальше утверждения о том, что предусмотренные ст.3 Закона «Об охране окружающей среды» основные принципы по своей направленности являются принципами экологической безопасности [10, с.16]. Таким образом, он отождествляет принципы экологической безопасности с принципами охраны окружающей среды.

Более последовательной в своем исследовании была М.Ж. Абдраимова. На основе анализа принципов, установленных в Модельном законе «Об экологической безопасности» [102], она предложила свой перечень принципов обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан. В него входят: обеспечение государством гарантий экологической безопасности; обеспечение национальных интересов при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду; экосистемный подход при регулировании экологических отношений; защита экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства; создание и поддержание национальной системы экологической безопасности в целях обеспечения

устойчивого развития Республики Казахстан; взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов в области экологической безопасности; ответственность органов государственной власти различных уровней за обеспечение гарантий экологической безопасности на соответствующих территориях; обязательность возмещения убытков физических и юридических лиц, понесенных в результате причиненного вреда окружающей среде, здоровью человека и гражданина, имуществу физических и юридических лиц; обязательность компенсации экологического ущерба природной среде; обязательность гарантий производителя товаров и услуг их экологической безопасности; неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан; обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых иных формах; платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду; применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду; стимулирование природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов; доступность экологической информации; организация и развитие образования и воспитания в области экологической безопасности; развитие международного сотрудничества в области экологической безопасности [11, с.55-56].

Нетрудно заметить, что данный перечень принципов является, по сути, перечнем принципов охраны окружающей среды, что вполне объяснимо. Обосновывая свою позицию по поводу принципов экологической безопасности, М.Ж. Абдраимова писала, что обеспечение

экологической безопасности шире по содержанию, чем охрана окружающей среды. Представляя их как два вида деятельности, она выделила принципы этой деятельности. Поэтому перечень принципов охраны окружающей среды был дополнен еще несколькими принципами, имеющими отношение к обеспечению защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства.

Однако наша задача – выделить принципы экологической безопасности в статике, т.е. как состояния защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства. Предложенный же М.Ж. Абдраимовой перечень принципов отражает динамику, т.е. рассмотрены принципы деятельности.

Рассмотрим точку зрения зарубежных юристов-экологов.

М.И. Русаков предлагает следующий перечень принципов экологической безопасности современной России: устойчивое развитие, предусматривающее равный подход к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признания невозможности общественного прогресса при деградации окружающей среды; превенция возникновения возможных экологических рисков, опасностей, неблагоприятных воздействий на окружающую среду и здоровье граждан; платность природопользования и возмещение гражданам и окружающей среде ущерба, причиненного в результате нарушения законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности; свободный доступ к экологической информации; правовое противодействие экологическому терроризму; участие всех

заинтересованных субъектов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области обеспечения экологической безопасности [7, с.41-42].

Здесь также представлены принципы обеспечения экологической безопасности, т.е. экологической безопасности, представленной в динамике. Это не удивительно, потому что довольно сложно выделить принципы экологической безопасности как определенного состояния, а не деятельности.

Даже в законодательстве сформулированы принципы обеспечения экологической безопасности, а не самой экологической безопасности.

Так, в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы от 3 декабря 2003 года N 1241 был предусмотрен раздел 2.3 «Основные принципы обеспечения экологической безопасности». В нем перечислены следующие принципы: экосистемный подход к регулированию всех общественных отношений для устойчивого развития государства путем внедрения научно обоснованного комплекса ограничений, нормативов и правил ведения хозяйственной и иной деятельности, определяющих экологически допустимые пределы использования природных ресурсов и обеспечивающих сбалансированное управление качеством окружающей среды; подчиненность региональных и локальных задач экологической безопасности глобальным и национальным целям предупреждения экологических угроз; обязательность компенсации нанесенного ущерба окружающей среде и здоровью человека (платят природопользователи и загрязнители); эколого-экономическая сбалансированность развития и размещения производственных сил (принципы экологической емкости и территориального планирования); обязательность оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на

окружающую среду с последующими экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизами; обеспечение доступа населения к экологической информации и его участия в решении экологических проблем; партнерство в международном сотрудничестве и соблюдение норм международного права [15].

Даже в специально разработанных модельных законах, посвященных экологической безопасности указаны принципы обеспечения Государством экологической безопасности (Рекомендательный законодательный акт «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества» от 29 декабря 1992 года [102]), принципы обеспечения гарантий экологической безопасности (Модельный Закон «Об экологической безопасности» от 15 ноября 2003 года [24]).

В Рекомендательном законодательном акте «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества» закреплено 18 принципов, в Модельном Законе «Об экологической безопасности» от 15 ноября 2003 года – 30. Большинство представленных принципов характеризуют экологическую безопасность в динамике.

Поэтому отправной точкой для создания системы принципов экологической безопасности в статике является исследование общих принципов безопасности.

В Законе РК «О национальной безопасности» закреплены принципы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан (1) соблюдение законности при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности; 2) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 3) оперативное взаимное информирование и согласованность действий сил обеспечения национальной безопасности; 4) единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов национальной безопасности, оперативное изменение их

приоритетности в зависимости от развития ситуации; 5) приоритетность предупредительно-профилактических мер при обеспечении национальной безопасности; 6) своевременность и адекватность мер обеспечения национальной безопасности масштабам и характеру нанесенного и (или) потенциального ущерба национальной безопасности; 7) соблюдение баланса интересов человека и гражданина, общества и государства, их взаимная ответственность; 8) контролируемость реализации всей совокупности действий по защите национальной безопасности; 9) интеграция системы обеспечения национальной безопасности с международными системами безопасности; 10) четкое разграничение полномочий государственных органов. Большинство принципов отражают национальную безопасность как деятельность.

А.А.Тер-Акопов выделяет следующие основополагающие идеи безопасности, к которым относятся: 1) признание человека основной природной и социальной ценностью; создание единой системы безопасности, в том числе и экологической, ориентированной на человека; 2) построение коллективной экологической безопасности; 3) создание системной экологической безопасности; 4) равенство экологических прав граждан, неприемлемость выживания одних за счет других [26, с.188].

Е.А. Высторобец отмечает: «закономерно, что базовые принципы экологической безопасности отражают основные принципы обеспечения безопасности: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; интеграция с международными системами безопасности [45, с.121].

Исходя из общих принципов безопасности, мы сформулировали следующие принципы экологической безопасности:

1. Признание человека основной природной и социальной ценностью. Данный принцип означает, что, несмотря на то, что именно человек является причиной загрязнения окружающей природной среды, он, являясь частью природы, имеет право на защиту от вредного воздействия любых негативных факторов.

2. Приоритет жизни и здоровья человека как принцип, свидетельствует о том, что самым важным даже в охране окружающей природной среды, является жизнь и здоровье человека.

3. Приоритет экологической безопасности перед иными сферами деятельности. Данный принцип в настоящее время часто попирается, но это не означает, что он должен быть исключен из системы принципов. Каждый принцип означает идеал, к которому следует стремиться, поэтому, несмотря на важность экономической и иной деятельности приоритет должен отдаваться сохранению экологической безопасности.

4. Соблюдение баланса экологических интересов физических, юридических лиц и государства. Экологическая безопасность в идеале представляет собой оптимальный баланс экологических интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства. Следует исключать принятие решений, нарушающих этот баланс в пользу отдельной категории субъектов экологической безопасности,

5. Универсальность, т.е. право на защиту от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую природную среду, имеет каждый субъект. Минимум экобезопасности в равной мере доступен для всех.

6. Принцип взаимосвязи и взаимозависимости субъектов экобезопасности и окружающей природной среды. Субъекты экологической безопасности зависимы от окружающей природной среды, от ее качества, от ее возможностей удовлетворения материальных и иных потребностей субъектов. Окружающая природная среда на современном этапе развития общества зависима от человека. В ситуации, когда природа не может самовосстановиться, например, в зонах экологического бедствия, необходимо вмешательство человека.

7. Единство, взаимосвязь и сбалансированность всех уровней (видов) экологической безопасности. Независимо от деления экологической безопасности по территориальному распространению, по степени опасности, по субъектному составу, все ее уровни взаимозависимы друг от друга. «Бесполезно пытаться уменьшить экологическую опасность для отдельных индивидуумов, социальных групп, территорий и государств, так как природа не знает социальных, административных и иных границ [21, с.13].

Указанные принципы должны быть отражены в действующем экологическом законодательстве Республики Казахстан.

### ***1.5 Соотношение экологической безопасности и охраны окружающей природной среды***

Прежде чем выявить соотношение экологической безопасности и охраны окружающей природной среды необходимо внимательно рассмотреть указанные правовые категории. Анализ первой категории был дан в первом разделе, поэтому сосредоточим внимание на категории «охрана окружающей природной среды».

Понятие охраны окружающей среды следует начать объяснять с категории «окружающая природная среда».

Термин «окружающая среда» неоднократно обсуждался в юридической литературе. Данная категория (umwelt) была введена в науку «экология» во второй половине XIX века немецким биологом Якобом Икслюлем «для обозначения внешнего мира, окружающего живые существа в той мере, в какой он воспринимается органами чувств и органами передвижения животных и побуждает их к определенному поведению» [104]. В качестве объекта природоохранительного законодательства понятие «окружающая среда» в зарубежных экономически развитых государствах стало употребляться в 60-70-е годы XX века [55, с.49].

В законодательстве Республики Казахстан этот термин стал использоваться позже, несмотря на то, что в научных исследованиях он уже употреблялся. Так, в Законе РК «Об охране здоровья народа в РК» от 10 января 1992 года (утратившем силу) под окружающей средой понимается «среда обитания человека, включающая ее природные аспекты (атмосферный воздух, водоемы, почва), условия труда, быта (жилище, места отдыха, транспортные средства), обучения, воспитания, а также питьевая вода, продовольственные и промышленные предметы потребления, которые оказывают или при определенных условиях могут оказывать влияние (позитивное или негативное) на здоровье населения» [105].

Несколько иной смысл вкладывается в понятие «окружающая среда» по Экологическому кодексу РК от 9 января 2007 года: «окружающая среда –совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии».

По нашему мнению, данная формулировка не является достаточно точной по следующим соображениям:

Во-первых, понятие «окружающая среда» довольно многозначно и многогранно. В течение долгих лет оно являлось камнем преткновения, предметом ожесточенных споров между юристами-экологами. Спорность данного понятия проявилась уже в двух приведенных выше определениях «окружающей среды» по законодательству Республики Казахстан.

В зарубежной литературе наблюдаются три подхода к данному феномену: «а) физический подход (окружающая среда - это материальное окружение, в котором совершается преобразование материи и энергии); б) географический подход (окружающая среда - это реальное окружение, состоящее из природных и антропогенных элементов, в котором живут и работают люди); в) экологический подход (окружающая среда - это сумма взаимосвязанных факторов физической, биологической и общественных сред, оказывающих решающее влияние на развитие общества)» [106, с.8]. Все три подхода широко задействованы как зарубежными, так и отечественными юристами.

Физический подход к определению понятия «окружающая среда» был продемонстрирован в свое время О.С. Колбасовым: «Природа (окружающая среда) - это весь материальный мир, находящийся вне человеческого общества, окружающий общество. К природе относится вся Вселенная» [107, с.19].

Географического подхода придерживается большинство экологов стран СНГ [55; 108; 109; 54]. Определения окружающей среды в данном аспекте рассмотрим ниже.

Экологический подход наиболее характерен для зарубежных экспертов. Так, согласно Модельному закону

об охране окружающей среды (Совет Европы, Страсбург, 1994) «окружающая среда» означает:

1) природные ресурсы, живые и неживые, как например, воздух, космическое пространство, вода, почва, климат, фауна и флора, и взаимодействия между этими факторами;

2) имущество, составляющее часть окружающей среды, созданной человеком;

3) характерные черты ландшафта;

4) качество и условия жизни, в той мере, в какой они имеют или могут иметь воздействие на благосостояние и здоровье людей» [110].

Этого же подхода придерживаются Ю.С. Шемшученко, В.А. Чуйков, Розовский Б.Г. и другие: «Окружающую среду можно представить в виде сложной системы, состоящей из взаимодействующих между собой различных сред. К ним относятся: а) природная среда, т.е. совокупность природных ресурсов и условий, имеющих естественное происхождение, а также претерпевших определенные антропогенные изменения; б) искусственная среда, т.е. среда, созданная трудом человека (города, городские агломерации. Транспорт, производственные здания и сооружения и пр.); в) социальная среда, т.е. среда производственных и непроизводственных отношений, определяющих характер взаимодействия между природой и обществом» [106, с.10].

Как видим, у термина «окружающая среда» очень много значений.

Во-вторых, использование термина «окружающая среда» является неверным с точки зрения лингвистов, с чем согласны и некоторые экологи. «В последнее время широко распространилось бессмысленное с точки зрения семантики русского языка словосочетание «среда окружающая» (кого - совершенно не ясно, очевидно,

подразумевается - человека), возникшее от английского «энвайромент» - «среда, окружающая что-то», а с определенным артиклем - непосредственное окружение чего-то (кого-то)... Правильнее говорить «окружающая человека среда», «окружающая нас среда» [111, с.251-252].

Руководствуясь вышеуказанными соображениями, автор считает необходимым помимо уточнения содержания понятия «окружающая среда» изменить его обозначение.

Полемика по поводу наименования интегрированного объекта экологического права началась давно и до сих пор продолжается. Предлагается целый ряд терминов: «природа», «природная среда», «окружающая среда», «окружающая природная среда», «экология».

Наиболее яркими сопоставляемыми понятиями были в свое время «природа» и «окружающая среда». Эти два термина то отождествляли [107; 112], то разводили [113, с.75; 106, с.10-11; 12, с.16]. В конечном итоге, термин «природа» все чаще заменяется термином «окружающая среда», так как второе понятие «не только более емко по содержанию, чем понятие «природа», и «природная среда», какого бы широкого значения мы им не придавали, но оно в современных условиях более точно отражает сущность проблемы, ее объем и особенности» [106, с.14].

На следующем этапе возникали споры по поводу соотношения понятий «окружающая среда» и «окружающая природная среда».

Ряд авторов считает первое понятие составной частью второго. Так, по мнению В.В. Петрова, Л.М. Джуровича, Г. Роде и др., под окружающей природной средой следует понимать всю естественную среду обитания - не измененную человеком либо мало измененную им - и преобразованную, очеловеченную природу [115, с.30]. В содержание данного понятия включены, как видим, природа и окружающая человека среда.

Существовала и диаметрально противоположная точка зрения. На взгляд А.Е. Лунева, «в широком понимании окружающая среда - это среда обитания и производственной деятельности человека и всего человечества. Она включает в себя окружающую природную среду, созданные людьми строения, инженерные сооружения» [116, с.7].

К.Г. Гофман и А.А. Гусев также считают, что «окружающая природная среда - более узкое понятие, чем окружающая среда вообще (последняя представляет собой интегральную совокупность природных и социальных факторов, воздействующих на человека)», однако, под окружающей природной средой понимают «совокупность чисто природных и природно-антропогенных факторов, не являющихся средствами труда, предметами потребления или источниками энергии и сырья, но оказывающих непосредственное воздействие на уровень жизни населения и экономические показатели функционирования отраслей хозяйства» [117, с.10-11].

Любопытна точка зрения Бринчука М.М., который объясняет термин «окружающая среда» через термин «окружающая природная среда», являющийся, однако, по смыслу синонимом понятию «природа». «Окружающая среда может быть определена как окружающая природная среда, т.е. совокупность естественных систем, природных объектов и природных ресурсов, включая атмосферный воздух, воды, землю (почву), недра, животный и растительный мир, а также климат и ближний космос, в их взаимосвязи и взаимодействии» [55, с.53].

В настоящее время довольно часто приравнивают друг к другу понятия «окружающая среда» и «экология» [118; 119; 71]. На наш взгляд, это неверное представление. Общеизвестно, что термин «экология» был введен в обращение немецким зоологом Эрнстом Геккелем в 1866

году для обозначения учения о взаимосвязях организмов со средой их обитания. «На современном этапе экология как наука трансформируется в область знаний о природных и природно-антропогенных системах, содержащих живые компоненты, о принципах управления такими системами в процессе природопользования, оздоровления среды обитания человека... Соответственно, употребляя в праве окружающей среды понятие «экология», мы имеем и можем иметь в виду лишь область знания» [55, с.55].

Итак, по мнению автора, наиболее приемлемым по содержанию и названию является понятие «окружающая природная среда», которое включает в себя «природу как систему естественных экологических систем и окружающую человека среду как ту часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека» [54, с.541].

С этой точки зрения определение окружающей среды, приведенное в Экологическом кодексе РК, является неполным, т.к. включает лишь совокупность природных объектов. Непонятным является и указание искусственных объектов, так как под ними следует понимать объекты, созданные руками человека. Но мы не можем при помощи экологических норм охранять строения и сооружения. Следовательно, данное понятие надо расширить, включив в него преобразованную в результате деятельности человека часть естественной среды, исключив при этом понятие «искусственные объекты». Это не будет противоречить закону, т.к., судя по его содержанию, охране подлежит и претерпевшая определенные антропогенные изменения природная среда, однако эти изменения не настолько кардинальны, чтобы она называлась искусственной.

По нашему мнению, окружающая природная среда – совокупность природных (включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды,

земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии) и природно-антропогенных объектов. Под природно-антропогенным объектом следует понимать часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека.

Определившись с понятием «окружающая природная среда», рассмотрим следующую категорию – «охрана окружающей среды».

В соответствии с Экологическим кодексом РК под охраной окружающей среды понимается система государственных и общественных мер, направленных на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Автор полагал бы уточнить указанное понятие и обозначить его как «охрана окружающей природной среды», что является более актуальным на современном этапе. Данный термин представляет собой трансформированную со временем категорию «охрана природы».

Возникшие в XIX веке идеи охраны природы материализовались в форме консервативной, заповедной охраны редких объектов природы от разрушения, повреждения человеком. Для этого периода характерно использование понятия «охрана природы», которое впервые получило широкое распространение после 1 Международного съезда по охране природы в 1913 году [120, с.6], а также «охрана природной среды». Содержание этих понятий составляла «охрана отдельных участков природы, имеющих особую научную, культурную и тому подобную ценность» [121, с.16].

По мере увеличения объема потребления природных ресурсов развивается вторая форма охраны окружающей

природной среды, получившая название - рациональное использование природных ресурсов, при которой требования охраны природы включаются в сам процесс хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов. Возникает категория «охрана природных ресурсов», а понятие «охрана природы» расширяется за счет включения в его содержание рационального природопользования.

Далее понятие охраны природы становится все более емким: в него включают «воспроизводство природных ресурсов» или «восстановление и умножение ресурсов» [121, с.13; 122, с.71-72].

В частности, Н.А. Гладков и др. определяли охрану природы как систему государственных и общественных мероприятий, направленных на рациональное использование, охрану и воспроизводство природных ресурсов, на защиту природной среды от загрязнения и разрушения в интересах удовлетворения материальных и культурных потребностей как существующего, так и будущих поколений людей [120, с.7]. А по мнению Ф.Х. Адиханова, «охрана природы - это и изъятие отдельных участков природы из хозяйственного оборота, и предотвращение и устранение вредных последствий человеческой деятельности на природу, и рациональное использование, восстановление и умножение природных ресурсов» [118, с.11].

В середине XX1 века (50-60-е годы) появляется еще одна форма охраны - защита, оздоровление окружающей человека среды. Здесь непосредственным объектом охраны является человек, его жизнь, его здоровье, его генетическое будущее. В это время обосновывается возникновение термина «охрана окружающей среды».

Первоначально дальнейшему расширению содержания подверглось понятие «охрана природы». В него включают

и охрану окружающей человека среды. Например, с точки зрения О.С. Колбасова, «советский термин «охрана природы» охватывает своим содержанием все стороны природоохранительной деятельности, охрану достопримечательностей природы, природных ресурсов и природы в целом как среды жизни» [107, с.17].

По мнению А.Е. Еренова, «охрана природы - это совокупность мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования, защиты и умножения природных ресурсов в целях развития народного хозяйства и удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей советских людей, на создание нормальной окружающей человека природной среды» [123, с.20].

Аналогичной точки зрения придерживается и А.С. Стамкулов Он включает в содержание охраны природы «сохранение и преумножение здоровой и продуктивной окружающей человека среды» [124, с.5].

Со временем термин «охрана природы» замещается «охраной окружающей среды». «Такие понятия, как «охрана природы», «охрана природной среды», «охрана природных ресурсов», все больше интегрируются понятием «охрана окружающей среды» [125, с.19]. Последнее все чаще используется в юридической литературе. В частности, М.М. Бринчук под охраной окружающей среды понимает деятельность по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды, предупреждению деградации в процессе общественного развития и по восстановлению такого состояния, если оно нарушено, для поддержания экологического равновесия [55, с.54].

На наш взгляд, использование термина «охрана окружающей среды» является не совсем правильным. Следует применять такое понятие, как «охрана окружающей природной среды». Убеждение автора

основано на приведенном выше сопоставлении понятий «окружающая природная среда», «окружающая среда», «природа», из которого следует, что наиболее общим понятием является первое, а соподчиненными ему - два последних. Если говорить об «охране окружающей среды», то может создаться впечатление о том, что охраняется только преобразованная деятельностью человека часть естественной среды, а как же природа? Кстати, существовала и такая спорная точка зрения. Ю.С. Шемшученко считает, что «задача охраны природы от человека заменена задачей защиты человека от влияния на него существенно измененной природной среды, так как естественной среды как таковой уже не существует» [125, с.19]. По нашему мнению, указанные задачи не заменяют друг друга, а сосуществуют. Автор не согласен и с тем, что естественной среды не существует. Безусловно, сейчас невозможно найти первозданную природу, «девственные леса», где не ступала нога человека, но это не значит, что природы как таковой нет. Несмотря на существенное вмешательство человека, большинство процессов в природе осуществляется независимо от него.

Термин «охрана окружающей природной среды» уже использован рядом авторов [54, с.541; 1154, с.6], которые понимают под ним систему государственных и общественных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия общества и природы на основе сохранения и воспроизводства природных богатств, рационального использования природных ресурсов, улучшению качества окружающей человека жизненной среды [54, с.541]. Как видим, в данном определении отражены несколько форм природоохранительной деятельности:

- сохранение природных объектов. Под ним следует понимать консервативную охрану природных объектов, т.е.

обеспечение их неприкосновенности, их «непотребление», например, путем установления заповедного режима на природной территории;

- воспроизводство – деятельность по восстановлению утраченного качества окружающей природной среды, например, путем выращивания деревьев в лесопитомниках для высадки в лесах, создания благоприятных условий для размножения диких животных, удобрения почв;

- рациональное использование природных ресурсов – разумное и оптимальное извлечение полезных свойств природных ресурсов либо их потребление;

- улучшение качества окружающей человека среды – обеспечение благоприятной для жизни и здоровья среды обитания человека.

Вместе с тем, включение рационального природопользования в понятие охраны окружающей природной среды, до сих пор остается спорным. Безусловно, что при использовании природных ресурсов экологические требования включаются в сам процесс хозяйственной деятельности, тем не менее, природопользование каким бы ни было рациональным, все равно умаляет качество окружающей природной среды.

Также считаем необходимым выделить отдельно и такую форму как предотвращение вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду. Ее отличие от сохранения природных объектов заключается в том, что она проявляется в активных действиях, сохранение же – это пассивная форма.

Разделяя эту точку зрения в понимании «охраны окружающей природной среды», автор предлагает свою формулировку. На наш взгляд, охрана окружающей природной среды — это деятельность государства, физических и юридических лиц, направленная на предотвращение вредных последствий антропогенного

развития на окружающую природную среду, сохранение и воспроизводство природных ресурсов, обеспечение качества окружающей человека среды.

Понятие «правовая охрана окружающей природной среды» - понятие более сложное. На наш взгляд, данный вид охраны следует рассматривать в объективном смысле и субъективном. Дело в том, что традиционное понимание правовой охраны окружающей природной среды как совокупности (системы) мероприятий, закрепленных в законодательстве, не охватывает экологические запреты, которые представляют собой «узаконенное» и необходимое бездействие.

В объективном смысле правовая охрана окружающей природной среды – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по предотвращению вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду, сохранению и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению качества окружающей человека среды.

В субъективном смысле правовая охрана окружающей природной среды – это деятельность государства, физических и юридических лиц по реализации правовых норм, закрепляющих меры по предотвращению вредных последствий антропогенного развития на окружающую природную среду, сохранению и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению качества окружающей человека среды.

Объектом охраны окружающей природной среды является окружающая природная среда.

Субъектами выступают государство, физические и юридические лица, . При этом совершенно не обязательно, чтобы данные субъекты являлись природопользователями. Например, обязанность сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам возлагается на

каждого гражданина РК согласно ст. 38 Конституции Республики Казахстан.

Содержание охраны окружающей природной среды можно рассмотреть в двух аспектах: как совокупность мероприятий, либо сквозь призму прав и обязанностей субъектов, осуществляющих охрану окружающей природной среды.

К мероприятиям по охране окружающей среды в соответствии с Экологическим кодексом РК относятся мероприятия:

1) направленные на обеспечение экологической безопасности;

2) улучшающие состояние компонентов окружающей среды посредством повышения качественных характеристик окружающей среды;

3) способствующие стабилизации и улучшению состояния экологических систем, сохранению биологического разнообразия, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов;

4) предупреждающие и предотвращающие нанесение ущерба окружающей среде и здоровью населения;

5) совершенствующие методы и технологии, направленные на охрану окружающей среды, рациональное природопользование и внедрение международных стандартов управления охраной окружающей среды;

6) развивающие производственный экологический контроль;

7) формирующие информационные системы в области охраны окружающей среды и способствующие предоставлению экологической информации;

8) способствующие пропаганде экологических знаний, экологическому образованию и просвещению для устойчивого развития.

К мероприятиям по охране окружающей среды могут быть отнесены инвестиционные экологические проекты.

Права и обязанности субъектов, осуществляющих охрану окружающей природной среды уже были подробно рассмотрены в предыдущих разделах.

Рассмотрим основные направления охраны окружающей природной среды. Существует несколько критериев.

Самый традиционный – это выделение по видам охраняемых природных объектов. С этой точки зрения выделяют:

- охрану земель;
- охрану недр;
- охрану вод;
- охрану лесов;
- охрану иной растительности;
- охрану животного мира;
- охрану атмосферного воздуха.

Также можно использовать дифференцированный и комплексный подход. С этой точки зрения можно выделить охрану отдельных природных объектов и охрану природных комплексов – заповедников, национальных природных парков и т.д.

В зависимости от характера вредного воздействия можно выделить:

- охрану окружающей природной среды от загрязнения;
- охрану окружающей природной среды от засорения;
- охрану окружающей природной среды от истощения;
- охрану окружающей природной среды от уничтожения;
- охрану окружающей природной среды от повреждения;
- предотвращение экологического дисбаланса.

Если конкретизировать виды загрязнения, то можно указать:

- охрану окружающей природной среды от химического загрязнения;
- охрану окружающей природной среды от физического загрязнения;
- охрану окружающей природной среды от биологического загрязнения.

Окружающая природная среда состоит из двух частей, поэтому по ее структуре можно выделить охрану природы, т.е. естественной среды обитания, и охрану окружающей человека среды.

В свою очередь, охрану природы можно разбить на виды по видам охраняемых природных объектов: охрану земель, недр, вод, лесов, иной растительности, животного мира, атмосферного воздуха.

Охрану окружающей человека среды тоже можно классифицировать по видам охраняемых природных объектов: охрану земель, недр, вод, городских лесов, иной растительности, атмосферного воздуха.

И еще одна классификация – по сферам деятельности человека:

- охрана окружающей среды в населенных пунктах;
- охрана окружающей среды в сельском хозяйстве;
- охрана окружающей среды в промышленности, энергетике и связи;
- охрана окружающей среды на транспорте;
- охрана окружающей среды курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зон;
- охрана окружающей среды космических, военных и оборонных объектов.

В настоящее время актуальным является вопрос о соотношении понятия «охрана окружающей природной среды» и «экологическая безопасность». Если быть более

точным, то следует сравнивать понятия «охрана окружающей природной среды» и «обеспечение экологической безопасности».

Следует различать понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности».

Первое понятие означает состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую природную среду.

Второе понятие означает деятельность и отражает динамическую характеристику экологической безопасности. Поэтому мы согласны с мнением М.Ж. Абдраимовой, которая отмечает, что «нет необходимости отождествлять «экологическую безопасность» и «охрану окружающей природной среды»... первое понятие отражает статику, а второе – динамику экологических правоотношений. Первое – конечный результат, второе – действие» [11, с. 45].

Проводя соотношение между понятиями «экологическая безопасность» и «охрана окружающей природной среды», необходимо сравнить экологическую безопасность в динамике, т.е. «обеспечение экологической безопасности» и «охрану окружающей природной среды».

Ученые по разному определяют соотношение этих двух правовых явлений.

По мнению К.К. Косдавлетова «обеспечение экологической безопасности - система действий по предотвращению возникновения и развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные» [10, с.13]. Исходя из этих определения, он отмечает, что его содержание значительно шире, чем

понятие охраны природы или окружающей среды и приводит весомые аргументы: «Это проявляется, во-первых, в том, что объектом экологической безопасности прежде всего выступает человек, интересы личности. Иначе говоря, речь идет об обеспечении экологической безопасности человека как главного феномена системы взаимодействия природы и общества. В возникающих в этой области общественных отношениях человек одновременно выступает и как объект и как субъект экологической безопасности. Иное дело охрана природы. Объектом охраны окружающей среды являются «земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, естественные экологические системы, климат и озоновый слой земли». Специфическими объектами выступают особо охраняемые территории... В сфере охраны природы человек является только субъектом общественных отношений по использованию природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Далее, во-вторых, правовые средства обеспечения экологической безопасности гораздо разнообразнее, богаче, чем средства охраны окружающей среды.

Это, во-первых, отношения собственности на природные ресурсы; во-вторых, отношения по охране и защите экологических прав и обязанностей; в-третьих, отношения по получению территорией статуса зоны экологического неблагополучия и выхода из этого состояния [10, с.13-14].

Существует и противоположное мнение. Его сторонником является М.М. Бринчук. Он понимает под обеспечением экологической безопасности деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающую интересам сохранения благополучного состояния

окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [127, с.106]. При этом он не считает, что понятие «обеспечение экологической безопасности» шире или противопоставляется «охране окружающей природной среды». При анализе проекта закона «Об экологической безопасности» и проекта Концепции экологической безопасности Российской Федерации, он не выявил в них правоотношений по обеспечению экологической безопасности, выходящие за рамки традиционных отношений по охране окружающей природной среды. Кроме того, считает он, здесь отсутствуют правовые меры обеспечения экологической безопасности, отличные от мер по охране окружающей природной среды [128]. Также он отмечает, что «в известной мере в научном и практическом плане понятие «обеспечение экологической безопасности» порой употребляется как синоним охраны окружающей среды, имея в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды [74, с.26-27].

По мнению Г.П. Серова, «проблема обеспечения экологической безопасности должна решаться в единой, целостной системе национальных интересов и целей России, а применение правового, организационного и экономического механизмов ее обеспечения должно учитывать результаты деятельности по обеспечению рационального природопользования и эффективной охраны окружающей среды» [27, с.42]. Таким образом, Г.П. Серов разграничивает обеспечение экологической безопасности и охрану окружающей природной среды. Данная позиция подверглась критике со стороны М.И. Русакова. Он отмечает, что «подход к определению места обеспечения экологической безопасности в системе общественных отношений по поводу окружающей среды, при котором

обеспечение экологической безопасности признается самостоятельным направлением практической деятельности, проводимой наряду с охраной окружающей среды и природопользованием, представляется не совсем удачным» [7, с.28]. Мы согласны с данной точкой зрения. Нет смысла выделять «обеспечение экологической безопасности» как отдельное и самостоятельное направление экологической деятельности, так как здесь используется весь инструментарий «охраны окружающей природной среды», и даже больше. «Обеспечение экологической безопасности осуществляется такими же средствами и мероприятиями, что и охрана окружающей среды, и даже более разнообразными [11, с.45].

Вышеуказанное подводит нас к выводу, что понятие «обеспечение экологической безопасности» при сравнении с понятием «охрана окружающей природной среды» является более широким, так как обеспечение защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, предполагает не только охрану самой окружающей природной среды, но и охрану экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

С этой точки зрения понятие «обеспечение экологической безопасности» шире по содержанию, чем «охрана окружающей природной среды», так как сюда включается охрана экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, которая может осуществляться дополнительными мерами и средствами защиты. В частности, физические лица могут защищать свои экологические права и законные интересы мерами самозащиты.

## ***1.6 Место норм об экологической безопасности в системе экологического права***

Развитие экологического законодательства Республики Казахстан на этапе перехода устойчивого развития в направлении обеспечения экологической безопасности подводит нас к проблеме определения места и роли норм об экологической безопасности в современной системе права.

Основная позиция большинства ученых заключается в том, что нормы об экологической безопасности не представляют собой отрасли права, а могут рассматриваться как правовой институт, либо субинститут экологического права, либо межотраслевой правовой институт.

Большинство ученых полагают, что нормы об экологической безопасности уже сформировались как правовой институт, а разногласия связаны лишь с определением места расположения данного института в системе экологического права.

Так, по мнению Д.Л. Байдельдинова, А.С. Стамкулова, С.Т. Культелеева в Общей части экологического права выделяется новый правовой институт «Меры по обеспечению экологической безопасности РК». В его содержание входят понятие и общая характеристика мер по обеспечению экологической безопасности; экологический мониторинг, порядок осуществления; экологическая экспертиза: цели, задачи, принципы, виды; субъекты и объекты экологической экспертизы; экспертное экологическое заключение; экологические требования к хозяйственной и иной деятельности; обеспечение радиационной безопасности населения; понятие и виды экологической информации [129, с.198].

Такой же позиции придерживается А.С. Стамкулов, который в Общей части экологического права выделяет такой правовой институт, как «Правовые меры по обеспечению экологической безопасности Республики Казахстан» [130, с.221].

О.Л. Дубовик располагает главу «Правовое регулирование экологической безопасности населения и территорий» в Особенной части своего учебника «Экологическое право» [61, с.548-575].

Некоторые авторы не считают, что нормы об экологической безопасности составляют самостоятельный институт экологического права. Так М.Ж. Абдраимова указывает, что «нормы об экологической безопасности пока не составляют самостоятельного правового института. Трудно вырвать отдельные нормы из ткани экологического права, так как практически все нормы экологического права направлены на обеспечение экологической безопасности. Ведь для того, чтобы реализовать свои экологические права и законные интересы, важным и основным фактором выступает наличие благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей природной среды. Качество этой среды обеспечивается всем массивом норм экологического права.

Единого правового института, в котором бы содержались нормы о понятии и содержании экологической безопасности, а также об обеспечении последней, нет.

Возможна трансформация такого правового института как «Экологические права граждан» в институт «Понятие и содержание экологической безопасности», куда будут относиться нормы об экологических правах и законных интересах физических, юридических лиц и государства. Что же касается обеспечения экологической безопасности, то эти нормы расположены практически во всех правовых

институтах Особенной части экологического права» [11, с.52].

Некоторые ученые представляют право экологической безопасности как межотраслевой правовой институт. Так, Н.А. Орлов полагает, что «с позиции теории права право экологической безопасности представляет собой совокупность норм различных отраслей права: конституционной, экологической, административной и иных, которые взаимодополняют друг друга и тем самым обеспечивают достижение целей, поставленных практикой и жизнью» [131, с.175].

По нашему мнению, сложились предпосылки для утверждения того факта, что экологическое право трансформируется в право экологической безопасности.

Во-первых, все больше ученых присоединяются к мнению о выделении в предмете экологического права самостоятельной группы экологических отношений – отношений экологической безопасности.

Во-вторых, ряд принципов охраны окружающей среды, представленных в основополагающих источниках экологического права, представляют собой не что иное как принципы экологической безопасности (обеспечение экологической безопасности; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении).

1 В-третьих, были приняты нормативные правовые акты, непосредственно направленные на обеспечение экологической безопасности – Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года, Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы» от 3 декабря 2003 года.

2 Вопрос о праве экологической безопасности как самостоятельной отрасли права тесно связан с вопросом о признании экологического права отраслью права и отнесении ее либо к основным, либо к комплексным отраслям права. Право экологической безопасности в сущности является экологическим правом с расширенным предметом правового регулирования и более обширной нормативно-правовой базой. Поэтому будет уместным рассмотреть дискуссию о самостоятельности экологического права как отрасли права.

Большинство ученых-экологов оправдывает существование экологического права как отрасли права, объединяющей в себе природоохранительное и природноресурсовое право.

Б.В. Ерофеев считает, что уже сложились условия для возникновения самостоятельной отрасли «экологическое право» в системе современного права. К этим условиям он относит:

- 1) наличие государственного интереса в создании такой отрасли;
- 2) четкое выражение специфики регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного регулирования;
- 3) потребность в особом методе правового регулирования;
- 4) наличие либо потребность в особых источниках права [132, с.38].

По мнению этого ученого, экологическое право как отрасль права представляет собой систему правовых норм, специфическим образом регулирующих экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и природой, в интересах людей, живущих в нашем общем и единственном доме – на Земле [68, с.86].

С точки зрения В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева, «признаками любой отрасли права, дающими основание выделить ее из системы права в отдельную отрасль права, служат наличие государственной и общественной потребности в ней, специфического предмета, метода (способа), принципов правового регулирования родственных общественных отношений, обособленного законодательства и особых источников права. Все эти признаки присущи экологическому праву, и поэтому его относят к самостоятельной или отдельной отрасли права. Как отрасль права экологическое право представляет собой систему правовых норм, регулирующих специфические – экологические – общественные отношения в процессе взаимодействия общества и природы» [71, с.35].

По мнению О.Л. Дубовик, в качестве отрасли оно признается, поскольку, являясь крупным звеном структуры права в целом, охватывает основные специфические виды отношений и поведения, требующие обособленного, юридически своеобразного регулирования. Самостоятельность экологического права обусловлена наличием собственного предмета регулирования – экологически значимого поведения людей – и специфических задач, к которым относятся: сохранение окружающей среды, улучшение ее состояния и качества, восстановление средообразующих элементов, обеспечение экологической безопасности населения и территорий, экологического правопорядка и др. Эти задачи не могут быть решены другими отраслями права [42, с.10].

Итак, для выделения отрасли права, в самостоятельную необходимо наличие следующих условий:

- 1) наличие государственного и общественного интереса в создании такой отрасли;

- 2) собственный предмет регулирования, который составляют уникальные общественные отношения;
- 3) наличие либо потребность в особых источниках права;
- 4) своеобразные принципы правового регулирования общественных отношений;
- 5) специфические задачи, которые не могут быть решены другими отраслями права.

По нашему мнению, в настоящее время методы правового регулирования не играют определяющей роли в обособлении совокупности норм в самостоятельную отрасль права, как это было раньше.

М.М. Бринчук под экологическим правом (правом окружающей среды) понимает совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих конкретные общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [55, с.76].

О.Л. Дубовик считает, что экологическое право – самостоятельная комплексная отрасль права, регулирующая отношения в области взаимодействия общества и человека с окружающей средой [42, с.10].

Разделяют точку зрения об экологическом праве как отрасли права и представители казахстанской эколого-правовой школы: Д.Л. Байдельдинов, С.Б. Байсалов, А.С. Еренов, С.Т. Культелеев, Н.Б. Мухитдинов, А.С. Стамкулов. В частности, А.С. Стамкулов считает экологическое право важнейшей отраслью права, представляющей собой совокупность правовых норм,

регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы [75, с.32].

По мнению Д.Л. Байдельдинова, наличие огромного нормативного материала по правовой экологии, выделение среди функций государства самостоятельной экологической функции и ряд других моментов не замедлили вызвать новые точки зрения ученых по поводу появления в системе современного права самостоятельной отрасли – «экологическое право» [108, с.9]. Под ней следует понимать «интегрированную, комплексную отрасль современного права, включающую в себя совокупность правовых норм, регулирующих экологические отношения, возникающие между государством и его субъектами по поводу взаимодействия с природой и отдельными природными ресурсами» [64, с.39].

Однако следует отметить, что существует и противоположная точка зрения. В соответствии с концепцией, выдвинутой В.В. Петровым, в системе права нет места для экологического права, а экологическую нагрузку должны нести все отрасли права, так или иначе связанные с регулированием взаимодействия общества и природы. Здесь же выделяются отрасли, регулирующие отношения в сфере «общество – природа» – природноресурсовое и природоохрнительное право, которые именуются экологическими отраслями [46, с.47-52].

Спустя некоторое время В.В. Петров отказался от этой точки зрения и определял экологическое право как систему норм, регулирующих ресурсные и охранительные отношения в процессе хозяйственного использования окружающей природной среды [115, с.36].

В настоящее время этот автор вернулся на исходные позиции и признает экологическое право не как совокупность природоохрнительного и

природноресурсового права, а как тождественную природоохранительному праву отрасль, хотя при этом дает весьма многозначительную формулировку, позволяющую широко толковать понятие экологического права – как «совокупность норм и правоотношений, регулирующих отношения в сфере взаимодействия общества и природы» [54, с.62]. Правда, в качестве предмета этой отрасли В.В. Петров указывает отраслевые экологические отношения (землеохранные, отношения по охране недр, лесоохранные и водоохранные отношения, по охране животного мира, атмосферного воздуха) – и комплексные экологические, относящиеся к охране природных территорий, комплексов, природно-заповедного фонда, лечебно-оздоровительных, рекреационных санитарных и иных зон [54, с.56].

Н.И. Матузов и А.В. Малько также не находят места в системе права экологическому праву, как совокупности природноресурсового и природоохранительного права, Они выделяют лишь земельное право и его подотраслями считают лесное, водное и горное право, а в качестве комплексной отрасли называют природоохранительное (экологическое) право [133, с.362-367].

С.А. Комаров также присоединяется к этой точке зрения, однако, разделяет природоохранительное право и право природопользования. Последнее включает самостоятельные отрасли: земельное право, водное право, лесное право, горное право, которые он называет относительно самостоятельными системами норм [134, с.277].

Некоторые авторы выделяют как самостоятельную отрасль права «природоресурсное право» [135, с.58-60; 136, с.100]. Мы не согласны с обособлением природоресурсного права от природоохранного, которые в совокупности составляют экологическое право.

Так как уже является общепризнанным, что экологическое право в системе современного права выступает как самостоятельная отрасль, автор полагает, что право экологической безопасности является самостоятельной отраслью права.

Не менее проблемным является вопрос о том, какое место занимает экологическое право в классификации отраслей права. Общепризнано деление отраслей на профилирующие (первичные, фундаментальные), специальные и комплексные [137, с.211]. Какой же отраслью – профилирующей, специальной или комплексной – является экологическое право?

В. В. Петров возражает против отнесения экологического права к комплексным. «В литературе неоднократно высказывалось мнение, будто природоохранительное, а затем и экологическое право, относятся к числу комплексных отраслей системы права. Такие взгляды не могут быть признаны правильными» [54, с.55].

К концепции экологического права как некомплексной отрасли присоединяется и В.К. Попов, который считает, что экологическое право сформировалось как самостоятельная отрасль в системе права с подотраслевой структурой. Экологические отношения являются по своей сущностной основе сложными, но едиными общественными отношениями ... Это обуславливает необходимость специального правового регулирования каждой группы отношений, входящей в единые экологические отношения. Правовой основой названной группы выступает подотрасль экологического права. К числу таковых отраслей относятся земельное, водное, горное, лесное, фаунистическое, атмосферное, правовые предписания об использовании заповедных территорий, солнечной, ветровой энергии и т.д. Данный

подход к пониманию экологического права не допускает трактовку экологического права как комплексной отрасли права [138, с.34].

Противоположной точки зрения придерживаются представители казахстанской эколого-правовой школы. В качестве комплексной отрасли права, включающей в себя ряд самостоятельных отраслей, рассматривают экологическое право такие видные ученые, как Д.Л. Байдельдинов, С. Б. Байсалов, А.Е. Еренов, Н.Б. Мухитдинов А.С. Стамкулов.

В частности, по мнению А.С. Стамкулова, данная отрасль является интегрированной отраслью права, объединяющей предмет нескольких отраслей права. В нее в качестве самостоятельных отраслей вошли земельное, водное, лесное, горное право, на базе которых экологическое право исторически развивалось [139, с.176].

Поддерживая эту идею, Д.Л. Байдельдинов. также утверждает, что «на данном этапе сформировалось в качестве комплексной интегрированной отрасли права «экологическое право», куда на правах самостоятельных отраслей вошло земельное, водное, горное, лесное, атмосферноевоздушное право, право о животном мире. Комплексность экологического права проявляется также в том, что для регулирования экологических отношений заимствуются методы иных отраслей права» [108, с.181-182].

Указанной позиции придерживаются и некоторые представители российской эколого-правовой школы.

По мнению М.М. Бринчука, комплексный характер отрасли экологического права (права окружающей среды) определяется не столько включением в него ряда самостоятельных отраслей права, а тем обстоятельством, что общественные экологические отношения регулируются

как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях права [55, с.74].

А.А. Забелышенский отмечает, что «комплексные отрасли права как вторичные образования наслаиваются над тем или иным участком основной структуры права и опираются на него. Представляется в связи с этим, что экологическое право как комплексная отрасль наслаивается над тем участком основной структуры, который выражает экологическую сущность... права, призван служить осуществлению... государством его экологической функции. Входящие в состав этого образования нормы, оставаясь в основных отраслях, в то же время в иной плоскости komponуются во вторичную, относительно самостоятельную целостность (общность), юридические особенности которой выражаются в наличии некоторых собственных принципов, общих положений, отдельных специфических приемов регулирования [140, с.35].

На первый взгляд, наиболее убедительной выглядит концепция комплексности экологического права.

Во-первых, общественные отношения, включенные в предмет правового регулирования экологического права, вроде бы не составляют предметного единства, как это утверждают некоторые авторы. Разнородность экологических отношений может быть рассмотрена в разных аспектах, например, отношения, складывающиеся по поводу земель, по поводу вод и т.д., или возникающие в области охраны и использования природных ресурсов, управленческие отношения, отношения собственности на объекты природы.

Во-вторых, в экологическом праве метод правового регулирования позаимствован из других отраслей права, которые относят к фундаментальным (имеются в виду гражданско-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой методы).

В-третьих, наблюдается удвоение структуры права. Ряд норм экологического права входит в состав иных отраслей права, например, нормы об ответственности за экологические правонарушения, об экологическом управлении, о праве собственности на объекты природы и т.д.

Вместе с тем, в современный период экологическое право, а следовательно и право экологической безопасности, следует отнести к специальным отраслям. «Указанные отрасли таковы, что их юридические режимы базируются на режимах профилирующих отраслей... Они могут опираться в основном на режим централизованного типа или на режим децентрализованного типа, но они не просто их воспроизводят, не просто берут из них те или иные элементы – они на базе первичных, исходных элементов образуют свой, особый юридический режим, выражающийся в особом методе регулирования и прежде всего – в особом статусе субъектов» [137, с.212]. Экологическое право имеет свой особый юридический режим, который выражен в специфическом статусе субъектов, имеющих экологические права и обязанности, своеобразном объекте и предмете экологических правоотношений.

Хотелось бы заметить, что экологическое право не просто отрасль права, а суперотрасль, как справедливо заметил М.М. Бринчук [55, с.87].

Прав и профессор С.Б. Байсалов, отметивший, что «экологическое право – новое, весьма сложное, многоплановое явление в нашей правовой жизни, правовой системе» [141, с.35]. Уже само по себе экологическое право можно рассмотреть как самостоятельную систему. При этом следует учитывать два подхода: интегрированный и дифференцированный [55, с.83].

Интегрированный подход предполагает регулирование общественных отношений по поводу окружающей природной среды в целом. «Интегрированный подход к развитию этой отрасли обусловлен единством объекта – природы (окружающей природной среды), взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Изменение состояния вод, земель, атмосферного воздуха в силу действия законов развития природы влечет соответствующие изменения во всей природной среде. Все это требует единых подходов, единых принципов и механизмов регулирования общественных экологических отношений. В сфере взаимодействия общества и природы существует множество правовых проблем, которые не могут быть решены в отраслевом законодательстве – земельном, горном и ином» [55, с.84]. В таком аспекте М.М. Бринчуком, предлагается поставить вопрос о выделении в качестве подотраслей тех правовых норм, которые регулируют охрану окружающей природной среды: 1) от химических воздействий; 2) от физических воздействий; 3) от биологических воздействий [55, с.87].

Дифференцированный подход в литературе именуется отраслевым. Такой подход обусловлен заинтересованностью общества в детальном регулировании с учетом специфики каждого объекта. В этом аспекте экологическое право включает в себя довольно самостоятельные отрасли – земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое, атмосферное (воздухоохранительное) право. Каждая из них имеет собственную внутреннюю структуру. В самой системе экологического права они могут рассматриваться как его подотрасли.

Есть и еще одна любопытная точка зрения. По мнению А.П. Гетьмана, имеются основания рассматривать совокупность эколого-процессуальных норм как

самостоятельную подотрасль в системе экологического права [84, с.4].

Введение в структуру экологического права норм об экологической безопасности не изменяет сущности экологического права, оно по-прежнему призвано решать задачи охраны окружающей природной среды, обеспечения рационального природопользования. Однако появляется и новая задача — защита экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Взятие в триединстве данные задачи можно обозначать одним общим наименованием — обеспечение экологической безопасности.

Так как уже является общепризнанным, что экологическое право в системе современного права выступает как самостоятельная отрасль, автор полагает, что право экологической безопасности, как трансформированное экологическое право, является отраслью права, объединяющей в себе природоохранительное право и природноресурсовое право, а также нормы об охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую природную среду. Следовательно, оно занимает самостоятельное место в системе права.

Необходимо рассмотреть понятие права экологической безопасности еще в одном аспекте — в плане отнесения его к публичным или частным отраслям права.

Проблемы взаимодействия и соотношения частного и публичного права до сих пор остаются актуальными в теории права. Более того, в настоящее время интерес к данной проблеме значительно усилился, так как в период рыночной экономики изменилось содержание права — в традиционных отраслях публичного права появляется все

больше и больше норм частного характера, в традиционных отраслях частного права существенно уменьшился удельный вес публично-правовых норм.

Классическая теория о разделении права была предложена римским юристом Ульпианом и предполагала следующее: «Изучение права распадается на две части: публичное и частное (право). Публичное право, которое (относится) к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении [142, с.23].

Его последователями поддерживалась данная точка зрения. Так, К.Д. Кавелин считал, что с точки зрения права понятия публичного и частного должны быть определены следующим образом: публичное – то, что относится к государству в целом, частное – то, что относится к любым его составным элементам [143, с.19].

Однако, в настоящее время данная теория является неприемлемой по той причине, что особенностью правового статуса современного государства является то, что оно в своих правоотношениях стало выступать не только как носитель публичной власти, но и как субъект в частно-правовых правоотношениях, уравненный с физическими и юридическими лицами. Поэтому вышеуказанные критерии разграничения права частного и права публичного не актуальны. Более того, ряд авторов склоняется к мнению, что в настоящее время нельзя установить незыблемую грань между публичным и частным правом.

Так, по мнению А.П. Анисимова, «возрастание не только политической, но и экономической роли государства привело к известному стиранию граней между публичным и частным правом. Более того, в современных

условиях деление права на частное и публичное становится все более условным...» [144, с.16].

Данное мнение поддерживается В.Р. Шарифуллиным: «в связи с тем, что основной тенденцией развития российского законодательства является комплексный характер правового регулирования общественных отношений, сочетающий в себе элементы как публично-, так и частно-правового регулирования, происходит сближение частноправовых и публично-правовых сфер регулирования. Расширение свободы действий частных лиц в публично-правовых отношениях обусловило расширение частных начал в публичном праве [145, с.8] и т.д.

С.В. Дорохин полагает, что «четкой границы между публичным и частным правом нет и не может быть, они мыслимы лишь как два полюса, к которым в большей или меньшей степени притягиваются нормы той или иной отрасли права» [146, с.45].

Деление права на частное и публичное все больше и больше носит условный характер. По мнению В.Г. Голубцова, «процедура разграничения указанных образований имеет целью уяснение духа и определение их места в правовой системе» [147, с.80]. Ю.С. Гамбаров писал, что различие между публичным и частным правом «не может быть иным, как условным и делаемым исключительно в учебных и практических целях, рассчитанных на то, чтобы достигнуть возможной обзримости огромного материала, представляемого совокупностью права и подчиненного в своем целом единой закономерности» [148, с.81].

Рассмотрим признаки, характеризующие публичное и частное право.

Традиционно к отраслям публичного права относят теорию государства и права, конституционное, административное, финансовое, уголовное право,

уголовный процесс, международное публичное право. «Коренные вопросы публичного права - это правовое опосредование устоев общества, устройство государства и власти, гарантии прав граждан» [149].

Ю.А. Тихомиров выделяет следующие признаки публичного права:

Во-первых, это публичный интерес, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением...

Во-вторых, высокое признание публичного интереса предъявляет особые требования к субъектам публичного права... Государственные органы - основные субъекты публично-правовых отношений...

В-третьих, для субъектов публичного права характерно наличие компетенции - предметов ведения и властных полномочий... Их решения и указания отражают повеление власти как таковой...

В-четвертых, для публично-правового регулирования характерен императивный метод, когда субъект с властными полномочиями устанавливает нормы в одностороннем порядке...

В-пятых, публичное право включает в себя основные вопросы формирования правовой системы и обеспечения ее устойчивости...

В-шестых, публичное право устанавливает механизм и процедуры юридической защиты всех субъектов права... [150].

Область частного права, по мнению Г.Ф. Шершеневича, определяется двумя данными: 1) частные лица как субъекты правоотношений; 2) частный интерес как содержание отношений [151, с.13] Современные авторы полагают, что «наиболее существенными элементами частного права являются равенство субъектов

правоотношений в сочетании с возможностью реализации свободы их волеизъявления в рамках диспозитивных правовых норм» [146, с.45-46].

К какому же «полюсу» тяготеет экологическое право (право экологической безопасности)?

По мнению некоторых авторов, оно относится к частному праву. Так, Ю.Е. Винокуров, С.Л. Байдаков, Г.П. Серов и С.А. Фомин указывают на «принадлежность экологического права к числу отраслей гражданско-правовой направленности» [77, с.19]. В таком случае непонятно, если экологическое право является отраслью частного права, то почему много лет превалирующим методом был метод власти и подчинения, и только сравнительно недавно стал распространенным гражданско-правовой метод? Довольно долго в экологических отношениях использовались преимущественно административно-правовые методы регулирования, существовала исключительно государственная собственность на природные ресурсы, запрещался гражданско-правовой оборот с природными ресурсами и правами на них. Только недавно ситуация изменилась: все больше и больше используется гражданско-правовой метод регулирования, введена частная собственность на земли, допускаются сделки с правами на природные ресурсы.

Существует и противоположная точка зрения. Так, по мнению О.Л. Дубовик, «...следовало бы учесть мнение европейских специалистов, и в частности проф. Л. Кремера, стоящего у истоков формирования экологического права ЕС, о том, что «право окружающей среды не регулирует частно-правовых отношений между экономическими субъектами или частными лицами» [61, с.162], во-первых, а во-вторых, что задачи охраны окружающей среды решаются и долго еще будут решаться методами администрирования» [42, с.31]. Учитывая данное

положение, мы должны иметь в виду тот факт, что в понимании европейских специалистов, экологическое право Европейского Сообщества трактуется в узком смысле и не охватывает отношения в частной сфере. «Гражданско-правовые инструменты Сообщество тоже пока не разработало. Экологическое право Европейского Сообщества довольствуется тем, что предписывает государствам-участникам определенные параметры для достижения определенных состояний. С одной стороны оно концентрируется на обязанности управления, например, дача разрешений, разработка планов и программ, на реализации экспертиз. С другой стороны, оно утверждает определенные обязанности для объектов, их пользователей и частных лиц» [61, 162].

В экологическом праве (праве экологической безопасности) есть и частные, и публичные элементы.

Во-первых, в предмете современного экологического права имеются группы отношений, носящие ярко выраженный публичный (по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства; по охране окружающей природной среды (природоохранительные отношения); отношения по экологическому управлению; отношения по реализации экологической ответственности), либо частный характер (отношения собственности на природные ресурсы; по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения).

Во-вторых, метод правового регулирования экологических отношений представляет сочетание публично-правового и частно-правового методов правового регулирования.

Суть публично-правового метода регулирования (метода власти и подчинения) заключается «в установлении предписания, дозволения, запрета, в обеспечении

государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний» [56, с.55].

Сходство метода экологического права с публично-правовым методом проявляется в том, что одна из сторон в правовом отношении находится в подчинении у другой. В ряде случаев стороны, участвующие в экологических правоотношениях, не равны: одна из сторон выступает как носитель власти, так как уполномочена давать определенные предписания другой стороне, а последняя подчинена этой власти и обязана выполнять даваемые ей предписания. Такой характер носят взаимоотношения между органами Министерства охраны окружающей среды РК и природопользователями.

Сходство с публично-правовым методом проявляется и в том, что возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений происходит в ряде случаев в силу административного акта или решения соответствующих органов государственной власти и управления о предоставлении природных ресурсов в пользование или об их изъятии. Например, лесорубочный билет является основанием для возникновения и реализации лесных правоотношений.

Однако экологические правоотношения возникают не только в силу административных актов, но и из договоров, что является характерным для частного права. Например, по договору аренды земли, заключенному с акиматом, граждане осуществляют право землепользования.

Методу экологического права присущи и другие черты, свойственные частно-правовому методу. Так, экологическое право обеспечивает всем субъектам экологических правоотношений определенную обособленность и самостоятельность в использовании природного ресурса, а также определенную автономию. Ни

одно лицо не может получить и использовать природные ресурсы помимо своей воли.

И, наконец, главное сходство с частно-правовым методом заключается в том, что для субъектов в ряде случаев характерны отношения юридического равенства. Так, правоотношения между арендодателем земли и арендатором основаны на равноправии и взаимной неподчиненности.

В-третьих, экологическое право служит как частным, так и публичным экологическим интересам.

В-четвертых, субъектами в экологических правоотношениях могут выступать как равные по отношению друг к другу природопользователи (например, в договоре землепользования), так и противопоставленные в силу неодинаковости правовых статусов субъекты: обязанные подчиняться правомерным требованиям природопользователи, с одной стороны, и обладающие властными полномочиями представители государственных органов, с другой (в отношениях по экологическому управлению, по реализации экологической ответственности).

Итак, в экологическом праве (праве экологической безопасности) наблюдаются элементы, как частного, так и публичного права, и нельзя с определенностью сказать какое из них превалирует. Можно отметить тенденцию к расширению частных начал в экологическом праве по мере развития рыночных отношений, однако, не следует забывать, что область природопользования – наиболее эксплуатируемая предпринимателями сфера деятельности, изобилующая нарушениями экологических требований, поэтому элементы публичного права по-прежнему будут востребованы в ближайшее время и останутся необходимыми до тех пор, пока уровень экологического сознания граждан не станет достаточно высоким.

Подводя итоги, можно отметить следующее:

1. Разделяемая нами широкая трактовка экологической безопасности как состояния защищенности не только и не столько экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, а также окружающей природной среды (экологическая устойчивость), от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду, позволяет предположить, что к нормам об экологической безопасности относятся все эколого-правовые нормы, направленные на охрану окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов и т.д.

2. Сложились предпосылки для утверждения того факта, что экологическое право трансформируется в право экологической безопасности. Во-первых, все больше ученых присоединяются к мнению о выделении в предмете экологического права самостоятельной группы экологических отношений – отношений экологической безопасности. Во-вторых, ряд принципов охраны окружающей среды, представленных в основополагающих источниках экологического права, представляют собой не что иное как принципы экологической безопасности (обеспечение экологической безопасности; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении). В-третьих, были приняты нормативные правовые акты, непосредственно направленные на обеспечение экологической безопасности – Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года, Указы Президента Республики Казахстан «О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы» от 3 декабря 2003 г. и «О Концепции по

переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» от 30 мая 2013 года.

Введение в структуру экологического права норм об экологической безопасности (в узком понимании) не изменяет сущности экологического права, оно по-прежнему призвано решать задачи охраны окружающей природной среды, обеспечения рационального природопользования. Однако появляется и новая задача — защита экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, государства. Взятие в триединстве данные задачи можно обозначать одним общим наименованием — обеспечение экологической безопасности.

3. Несмотря на тенденцию к расширению частных начал в экологическом праве по мере развития рыночной экономики, при регулировании экологических отношений должен сохраняться приоритет императивных методов регулирования. Область природопользования – наиболее эксплуатируемая субъектами сфера деятельности, изобилующая нарушениями экологических требований, поэтому элементы публичного права по-прежнему будут востребованы в ближайшее время и останутся необходимыми до тех пор, пока уровень экологического сознания граждан нее станет достаточно высоким. Однако при этом необходимо четко установить пределы вмешательства государственных органов в деятельность природопользователей на законодательном уровне.

## **2 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАКТИКИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ**

---

---

### *2.1 Проблемы формирования и развития экологического законодательства Республики Казахстан*

Исследование формирования и развития экологического законодательства Республики Казахстан имеет важное методологическое значение для выработки рекомендаций и предложений по его совершенствованию и, в целом, по устранению причин неблагоприятной экологической обстановки. Среди таковых известнейшими учеными, в частности, М.М. Бринчуком, указываются не только слабо развитое законодательство и право в сфере взаимодействия общества и природы, но и отсутствие или дефицит политической воли государства к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования, дефекты организации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, предпочтение развитию экономики и удовлетворению экономических интересов без необходимой увязки с экологическими потребностями человека и экологическими возможностями природы, дефицит финансирования программ и мероприятий по охране окружающей среды, дефицит специалистов-экологов: юристов, экономистов, социологов, инженеров и др., крайне низкий уровень правосознания, экологических знаний и экологической культуры [56, с.33-35].

Экологическое законодательство Республики Казахстан призвано опосредовать мероприятия, направленные на устранение указанных негативных

причин, поэтому ему должно быть уделено достаточное внимание.

Под экологическим законодательством понимают совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке и регулирующих общественные экологические отношения.

Систему экологического законодательства можно рассматривать в двух плоскостях – горизонтальной и вертикальной. Основным фактором, положенным в данное разделение, является нормативный правовой акт.

Горизонтальное построение предполагает деление нормативных правовых актов по содержанию на общие, относящиеся ко всем подотраслям экологического права (Конституция РК, Экологический кодекс РК и т.д.), и специальные, которые регулируют отношения одной подотрасли (Земельный кодекс РК, Водный кодекс РК, Лесной кодекс РК, Закон РК «О недрах и недропользовании» и т.д.).

Можно осуществить и более дифференцированное построение – в зависимости от того, какие отношения регулируются нормативными правовыми актами. Так, можно выделить нормативные правовые акты:

- в области охраны экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства (Закон РК «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 г., Закон РК «О гражданской защите»; Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992 года, Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 года;

- в области охраны окружающей природной среды (природоохранительные) (Экологический кодекс РК от 9

января 2007 года, Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 года);

- в области рационального использования природных ресурсов (природноресурсовые) (Земельный кодекс РК от 20 июня 2003 г., Закон РК «О недрах и недропользовании» от 27 декабря 2017 г., Водный кодекс РК от 9 июля 2003 г., Лесной кодекс РК от 8 июля 2003 г., Закон РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г.);

- в области регулирования собственности на природные ресурсы (Земельный кодекс РК, Закон РК «О недрах и недропользовании», Водный кодекс РК, Лесной кодекс РК, Закон РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»);

- в области экологического управления (Положение республиканского государственного учреждения «Комитет экологического регулирования и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан»);

- в области реализации экологической ответственности (Приказ и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 27 февраля 2015 года № 18-03/158 «Об утверждении размеров возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства Республики Казахстан в области охраны, воспроизводства и использования животного мира» и т.д.).

Необходимо отметить, что большинство из перечисленных нормативных правовых актов представлены не в совсем «чистом» виде, так как в них имеются и природоохранные, и природноресурсовые нормы, и нормы экологической безопасности.

Структура экологического законодательства РК по вертикали строится в соответствии с признаком юридической силы нормативных правовых актов.

Юридическая сила является основанием для деления нормативных правовых актов на законы и подзаконные нормативные акты.

Конституция Республики Казахстан является главным источником экологического права. Так, в соответствии со ст.6 Конституции РК «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться в частной собственности на основании, условиях и в пределах, установленных законом». В ст.31 говорится: «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». В ст.38 Конституции РК указана обязанность граждан РК сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.

Важную роль в регулировании экологических отношений играют законы, принимаемые Парламентом Республики Казахстан, и Указы Президента РК, имеющие силу закона. Их можно подразделить на три группы: законодательство в области охраны экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства; законодательство об охране окружающей природной среды и природноресурсовое законодательство.

К законам первой группы относятся Закон РК «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 г., Закон РК «О гражданской защите»; Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992 года, Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском

испытательном ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 года.

Среди законов второй группы одним из важнейших является Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года, который регулирует отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории Республики Казахстан.

Большая часть норм Экологического кодекса РК относится к охране окружающей природной среды, поэтому мы и включили Экологический кодекс РК во вторую группу. В кодексе закрепляется перечень объектов природы, подлежащих правовой охране, указываются основные экологические требования к хозяйственной и иной деятельности. Он включает положения, касающиеся контроля в области охраны окружающей природной среды, экологического воспитания и образования, положения, закрепляющие систему органов государственной власти и управления в области охраны окружающей природной среды и т.д.

Во вторую группу законов также входят:

– Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 года;

– Закон РК «О радиационной безопасности населения» от 23 апреля 1998 г.;

– Закон РК «Об использовании атомной энергии» от 12 января 2016 г.;

Третью группу нормативных актов составляют:

– Земельный кодекс РК от 20 июня 2003 г.;

– Закон РК «О недрах и недропользовании» от 27 декабря 2017 г.;

- Водный кодекс РК от 9 июля 2003 г.;
- Лесной кодекс РК от 8 июля 2003 г.;
- Закон РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г.;

Указанные законы закрепляют основные положения режима использования и охраны природных объектов, права и обязанности природопользователей, компетенцию органов управления, ответственность за нарушения законодательства.

К подзаконным нормативным актам относятся:

- нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;
- нормативные акты Президента РК;
- нормативные постановления Правительства РК;
- нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;
- нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов;
- нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного суда Республики Казахстан.

Нормотворческая компетенция Президента РК предусмотрена Конституцией РК, в силу которой было приняты, например, Постановление Президента РК «О создании Национального историко-культурного и природного заповедника «Ордабасы» в Южно-Казахстанской области» от 26 мая 1993 г., Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на

2004-2015 годы, одобренная Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года.

Правительственные акты различаются по форме и содержанию.

Одни из них подробно определяют правовой режим природных объектов, их отдельных категорий, частей, элементов. Например, постановления Правительства РК «Об утверждении Перечней редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений» от 31 октября 2006 г.; «О мерах по охране осетровых видов рыб и других ценных биологических ресурсов Урало-Каспийского бассейна» от 8 апреля 1993 г.

Другие конкретизируют, уточняют порядок и условия предоставления тех или иных природных ресурсов в пользование или изъятие их из пользования. Например, Правила охоты на территории Республики Казахстан.

Третьи касаются организации и осуществления государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Сюда можно отнести Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил ведения государственного лесного кадастра и государственного мониторинга лесов», Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил ведения государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира в Республике Казахстан».

Ряд правительственных актов закрепляет правовое положение, компетенцию природоохранительных органов: Положение республиканского государственного учреждения «Комитет экологического регулирования и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан» и т.д.

В некоторых случаях правительственные акты принимаются для конкретизации порядка и условий

ответственности за экологические правонарушения. Так был принят Приказ и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 27 февраля 2015 года № 18-03/158 «Об утверждении размеров возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства Республики Казахстан в области охраны, воспроизводства и использования животного мира» и т.д.

Нормативные акты министерств и ведомств принимаются в форме инструкций, приказов, правил, положений. Так, приказом Председателя Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан от 17 января 2005 года № 12 были приняты Правила перевода угодий, не покрытых лесом, в угодья, покрытые лесом, в государственном лесном фонде.

В системе МВД РК также издаются приказы, инструкции, положения, касающиеся охраны природы. Например, Приказ МВД РК «Об оказании помощи УВД Атырауской и Западно-Казахстанской областей по обеспечению сохранности рыбных запасов и борьбы с браконьерством» от 6 апреля 1994 г., Инструкция об организации работы органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях, утвержденная Приказом МВД РК № 201 от 10 мая 2007 года, Правила организации работы органов внутренних дел по участию в природоохранных мероприятиях, утвержденные Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1096.

К локальным нормативным актам можно отнести решения местных представительных и исполнительных органов.

О.Л. Дубовик предлагаются и другие классификации нормативных правовых актов.

Она считает, что систему можно строить по нескольким критериям: а) по юридической силе образующих ее актов; по территориальному действию актов; в) по предмету регулирования – общие экологические, специальные экологические и акты, содержащие экологические нормы, но относящиеся к другим отраслям законодательства; г) по объекту регулирования - устанавливающие правила охраны и использования средообразующих элементов (вод, воздуха, животного мира и т.п.), либо осуществления отдельных видов деятельности (например, генной инженерии, ксенотрансплантологии, мелиорации), либо функционирования отдельных групп объектов или отраслей народного хозяйства, а также обеспечивающие нормы (УК, КоАП) [42, с.87].

На национальное экологическое законодательство существенное влияние оказывают международно-правовые акты – договоры, соглашения и конвенции в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Например, Декларация Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде 1972 г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., документы Венской встречи представителей государств-участников Совещания в Хельсинки 1989 г.

Это – особый источник права. Здесь установлен примат международного права над национальным. Так, в соответствии со ст. 2 Экологического кодекса РК если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Кодексе, то применяются правила международного договора.

Источники права экологической безопасности Республики Казахстан имеет свои особенности.

Первой особенностью является множественность нормативных правовых актов. Дело в том, что экологические нормы содержатся не в одном кодифицированном нормативном акте, а во множестве кодексов, законов и подзаконных актов.

Вторая особенность состоит в отсутствии единого головного, кодифицированного нормативного правового акта. На эту роль претендует Экологический кодекс РК, однако он регулирует в основном одну сторону взаимодействия общества и природы – охрану окружающей природной среды, в меньшей степени рациональное использование природных ресурсов.

Третья особенность - наличие экологизированных норм в других отраслях законодательства. Например, в Уголовном кодексе РК имеется отдельная глава «Экологические преступления», в Кодексе РК об административных правонарушениях – глава «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов». Налицо процесс экологизации – внедрения экологизированных норм в другие отрасли права. Экологизации подлежит, прежде всего, административное, гражданское, предпринимательское, аграрное, трудовое право.

Особенностью развития экологического законодательства Республики Казахстан на современном этапе является проявление лоббирования интересов частных лиц и отдельных групп общества.

Вопросы лоббирования интересов частных лиц при формировании законодательства Республики Казахстан требуют особого внимания. Само по себе лоббирование в современный период уже не считается негативным явлением, и в ряде случаев может нести и позитивный смысл. Так, в Концепции правовой политики Республики

Казахстан, одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года (утратившей силу) было отмечено, что в любом обществе, как известно, возможны противоречия интересов различных индивидуумов, социальных групп, организаций. В связи с этим такому явлению, как лоббирование, необходимо придать цивилизованные, законодательные рамки.

Лоббизм (англ. lobbyism, от lobby - кулуары) - давление на парламентария путем личного или письменного обращения либо другим способом (организации массовых петиций, потока писем, публикаций) со стороны каких-либо групп или частных лиц, цель которого - добиться принятия или отклонения законопроекта [152, с.421].

В условиях введения частной собственности, построения рыночной экономики в Республике Казахстан процесс лоббирования нормативных правовых актов усилился, так как появился класс частных собственников, имеющих свои интересы в развитии отечественного законодательства. Однако не всегда лоббирование носит позитивный характер, и, особенно, в формировании экологического законодательства Республики Казахстан. Так, например, в Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года, утвержденной Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года от 25 января 2000 года, было отмечено, что «лидеры и активные участники преступных сообществ оказывают негативное влияние на жизненно важные отрасли экономики и финансово-банковские структуры, создают значительные теневые капиталы, вторгаются в деятельность государственных властных структур, лоббируя свои

интересы в законодательных, исполнительных и управленческих структурах, обеспечивая принятие выгодных для себя решений...» [153]. Сейчас трудно сказать, вызвано ли несовершенство экологического законодательства, наличие в нем пробелов и лазеек для нарушителей, мягкость или отсутствие мер наказания для последних лоббированием со стороны преступных элементов или со стороны легальных предпринимателей, но случаи появления норм, реализация которых влечет негативные последствия для окружающей природной среды, участились.

Первоначально активно лоббировалось введение частной собственности на землю, но это отражало не столько интересы предпринимателей, сколько самого государства. Интересы предпринимателей проявились в лоббировании ведения частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, на крупные земли, а не на отдельные земельные участки для ведения садоводства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. Так, в Указе Президента РК, имеющего силу закона, от 22 декабря 1995 года, отдельные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставлялись только гражданам РК, а в Земельном кодексе РК от 20 января 2003 года, ныне действующем, в частную собственность предоставляются уже крупные товарные земли сельскохозяйственного назначения, и не только гражданам РК, но и негосударственным юридическим лицам, крестьянским (фермерским) хозяйствам.

На землях населенных пунктов земельные участки общего пользования также не остались без внимания предпринимателей. Как правило, такие земельные участки расположены в престижных, удачно расположенных местах и весьма выгодны для строительства торговых

центров, автостоянок, жилых домов. Однако в законодательных актах о земле всегда был запрет на куплю-продажу территорий общего пользования в населенных пунктах, за исключением земельных участков, занятых зданиями и сооружениями, находящимися на праве частной собственности, и необходимых для их обслуживания (ст.26 ЗК РК). Также согласно ст.33 ЗК РК не допускается совершение сделок землепользователями в отношении права землепользования на землях общего пользования. Несмотря на разумность таких запретов в Земельный кодекс РК вносятся изменения и дополнения, пролоббированные заинтересованными лицами. Так, в соответствии с Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан» от 6 июля 2007 года местные исполнительные органы были наделены новым правом - отнесения земельных участков к землям общего пользования на землях населенных пунктов, а также исключения из состава земель общего пользования в связи с изменением их целевого назначения, что наделило их неограниченными возможностями. То есть появилась великолепная возможность продажи земель общего пользования на землях населенных пунктов после их официального перевода в категорию земель иного назначения.

Ужасает вседозволенность в отношении особо ценных земель - особо ценных продуктивных земель, а также земель занятых особо охраняемыми природными и историко-культурными объектами. В старом Земельном кодексе Казахской ССР от 16 ноября 1990 года в ст.29 говорилось о недопустимости изъятия особо ценных земель.

В законодательных актах о земле, принятых в период суверенного Казахстана, такого запрета нет. Говорится лишь об ограничении изъятия орошаемых

сельскохозяйственных угодий, земель опытных полей научно-исследовательских и учебных заведений сельскохозяйственного, биологического и ирригационно-мелиоративного, рыбохозяйственного профиля, лесного и водного фондов. Их изъятие уже допускается, хотя и в исключительных случаях, связанных с созданием и расширением особо охраняемых природных территорий, выполнением международных обязательств, обнаружением под участком месторождения ценных полезных ископаемых, строительством дорог, линий электропередачи, линий связи и магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, а также объектов, имеющих государственное значение, при отсутствии других вариантов возможного их размещения.

Пункт 2 ст.33 ЗК РК не допускает совершение сделок землепользователями в отношении права землепользования на некоторых землях, например, землях лесного фонда; водного фонда; особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения и т.д. Однако в соответствии с Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан» от 6 июля 2007 года эта статья дополнена пунктом 2-1:

«2-1. Ограничения, предусмотренные пунктом 2 настоящей статьи, не распространяются на сделки, в том числе на залог, совершаемые землепользователями в отношении права землепользования на земельный участок, который занят отчуждаемыми зданиями (строениями, сооружениями), а также предназначен для их эксплуатации, находящийся в составе земель лесного и водного фондов, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения». Появилась еще одна лазейка для

перераспределения особо ценных земель в частные руки под предлогом отчуждения зданий (строений, сооружений), права на которые сегодня являются неотделимыми от земельных участков, на которых они располагаются.

Интересы предпринимателей являются самыми разносторонними, поэтому они не ограничились распространением частной собственности на земли, возникла необходимость во введении частной собственности на леса и воды. Однако, существует ст.6 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, где в п.3 закреплено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Указанное положение остается незыблемым, однако в обход ее принимаются некоторые положения Лесного и Водного кодексов РК, где явно представлены интересы частных предпринимателей. Чем еще можно объяснить появление норм о частном лесном фонде в Лесном кодексе РК от 8 июля 2003 года? Формируется этот лесной фонд за счет земель, покрытых искусственными лесами (что под ними подразумевается?), агролесомелиоративными насаждениями, плантационными насаждениями специального назначения, созданными за счет средств физических и негосударственных юридических лиц, и агролесомелиоративными насаждениями, созданными за счет бюджетных средств на землях, предоставленных им в частную собственность или долгосрочное землепользование в соответствии с законодательным актом Республики Казахстан о земле, с целевым назначением для лесоразведения. Все эти насаждения и земли под ними по старому Лесному кодексу РК в понятие лесного фонда не входили, а относились к землям сельскохозяйственного

назначения. Как видим, создается почва для реализации права частной собственности на земли лесного фонда, а соответственно и на сами леса, хотя последние в соответствии с ст.6 Конституции РК находятся исключительно в государственной собственности.

Участились и случаи подзаконного нормотворчества в определенном ключе. Так, за последние четыре года было принято более двадцати постановлений Правительства Республики Казахстан о переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли других категорий, причем размеры земельных участков составляли от 1 до 9000 га.

В Водный кодекс РК от 9 июля 2003 года в ст.7 было включено новое положение, согласно которому земельные участки из состава земель водного фонда, занятые водохозяйственными сооружениями (оросительные и дренажные системы) межрайонного (областного) и межхозяйственного (районного) значения, а также ирригационные сооружения, обслуживающие земельный участок одного хозяйствующего субъекта, могут находиться в частной собственности граждан и негосударственных юридических лиц Республики Казахстан в случае приватизации указанных сооружений. На наш взгляд, была создана предпосылка для постепенного перехода водных участков в частную собственность, опять-таки в нарушение статьи 6 Конституции РК.

Подвержено лоббированию и законодательство о животном мире. Четкий запрет на действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, содержащегося в ст.22 старого Закона РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 21 октября 1993 г., законодатель плавно трансформировал в обтекаемую

формулировку: «Не допускаются действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных» (ст.15 Закона РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 года). Если в старом законе было указано, что в исключительных случаях Правительство Республики Казахстан разрешает по представлению специально уполномоченных органов государственного управления животным миром и научно-исследовательских учреждений добывание редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных для разведения в специально созданных условиях и последующего выпуска в природную среду, научных и иных целях, то в новом законе такое изъятие осуществляется по решению Правительства Республики Казахстан, но уже без представления специальных органов.

Впрочем, и при действии старого закона, и при реализации нового Закона РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» понятие «в иных целях» трактовалось совсем не пользу охраны окружающей природной среды. Например, как расценивать Постановление Правительства Республики Казахстан «Об ограниченном изъятии соколов-балобанов и проведении охоты на дрофу-красотку» от 11 сентября 2001 года?

В соответствии с этим постановлением Правительство Республики Казахстан разрешило:

1) проведение соколиной охоты с собственными соколами в период с 1 сентября по 31 октября 2001 года: Шейху Халифе Бин Заиду (Объединенные Арабские Эмираты) - на 100 особей дрофы-красотки в Мангистауской области, включая территорию Кендерли-Каясанской государственной заповедной зоны с регулируемым режимом хозяйственной деятельности, и 25

особей дрофы-красотки в Жамбылской области, за исключением территории Жусандалинской государственной заповедной зоны; Шейху Суруру Бин Мухаммаду (Объединенные Арабские Эмираты) - на 100 особей дрофы-красотки в Южно-Казахстанской области, включая территории Карактауской и Арысской государственных заповедных зон с регулируемым режимом хозяйственной деятельности; Шейху Бутти Бин Мухаммаду (Объединенные Арабские Эмираты) - на 50 особей дрофы-красотки в Кызылординской области; Шейху Сейфу Бин Заиду (Объединенные Арабские Эмираты) - на 50 особей дрофы-красотки в Карагандинской области; Принцу Мансуру Бин Сауду (Королевство Саудовская Аравия) - на 50 особей дрофы-красотки в Актюбинской области; Принцу Фахду Бин Султану (Королевство Саудовская Аравия) - на 50 особей дрофы-красотки в Алматинской области, включая территорию Жусандалинской государственной заповедной зоны с регулируемым режимом хозяйственной деятельности;

2) отлов и вывоз за пределы республики соколов-балобанов (молодых особей) в период с 1 сентября по 10 ноября 2001 года: Шейху Ахмаду Ас-Сабаху (Государство Кувейт) в лице его представителя Мубарака Абдуллы аль-Мутейри - 10 особей в Мангистауской области, за исключением территории Кендерли-Каясанской государственной заповедной зоны; Принцу Абдель Азиз Бин Салману (Королевство Саудовская Аравия) в лице его представителя Насера Бин Мухаммада Аль-Аджми - 10 особей в Мангистауской области, за исключением территории Кендерли-Каясанской государственной заповедной зоны; Принцу Фахду Бин Султану (Королевство Саудовская Аравия) в лице его представителя Аууад Манси Н.Аль-Мауити - 5 особей в Жамбылской области и 15 особей в Алматинской области [154].

А ведь и дрофы-красотки, и соколы-балобаны занесены в Красную книгу Республики Казахстан! При этом такого рода постановления не являются единичным случаем, их принято более десятка за последние годы. Более того, попытка узаконить незаконную охоту на животных, занесенных в Красную книгу, был предпринята в постановлении Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2000 года, которым были утверждены Правила о порядке пользования отдельными видами животного мира в Республике Казахстан в исключительных случаях, где черным по белому было написано о том, что организация добычи птиц, а также соколиной охоты осуществляется под контролем и руководством Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан с участием представителей заинтересованных государственных органов, иных юридических лиц, а также физических лиц.

Аналогичная попытка была предпринята в Постановлении Правительства Республики Казахстан «О проведении научно-исследовательских работ по изучению возможности ограниченного изъятия животных, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан, в 1998-2002 годах» от 14 октября 1998 г. Здесь было указано, что в целях рационального использования биологического материала и привлечения в республику валютных средств разрешить Комитету лесного, рыбного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан привлекать для добычи животных иностранных охотников с оплатой добытых ими трофеев, зачисление и использование которой осуществляется в соответствии с действующим законодательством [155]. Ставки платы за добывание животных устанавливаются в следующих размерах, в тенге за одну особь: архар - 900000; муфлон - 500000; джейран - 38000.

Разумеется, указанные животные занесены в Красную книгу Республики Казахстан.

Ну, если на тот момент правительство могло оправдать свои действия тем, что в стране бедственное положение и необходимы денежные средства, то, как следует отнестись к последним постановлениям Правительства Республики Казахстан - от 11 октября 2016 года «О проведении охоты на дрофу-красотку» [156], от 16 октября 2018 года «О проведении охоты на дрофу-красотку» [157]?

Интересы частных лиц были пролоббированы и в законодательстве о недрах и недропользовании. Так, в первоначальной редакции ст.10 Кодекса РК о недрах и переработке минерального сырья от 30 мая 1992 г. правом на разведку, добычу и переработку радиоактивного сырья обладали только государственные предприятия, а в редакции Указа Президента РК «О внесении изменения в Кодекс Республики Казахстан «О недрах и переработке минерального сырья» от 21.12.95 г. такая возможность была предоставлена любым юридическим лицам на основании лицензии и контрактов в порядке, установленном действующим законодательством.

И в настоящее время добычей стратегического сырья занимаются частные предприятия, при этом получая под разработку земельные участки лесного фонда. Так, земельные участки площадью 2937 гектаров из земель лесного фонда Жанокорганского государственного учреждения по охране лесов и животного мира Департамента природных ресурсов и регулирования природопользования Кызылординской области были переданы товариществу с ограниченной ответственностью «Кызылкум» под разведку и добычу урана (Постановление Правительства Республики Казахстан «О переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли другой категории» от 20 июня 2006 года [158]). Для этой же цели -

под разведку и добычу углеводородного сырья - земельные участки площадью 8600 гектаров из земель лесного фонда Жанакорганского государственного учреждения по охране лесов и животного мира Департамента природных ресурсов и регулирования природопользования Кызылординской области были переданы товариществу с ограниченной ответственностью «Байкен-У» (Постановление Правительства Республики Казахстан «О переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли другой категории» от 12 мая 2008 года [159]), земельные участки площадью 800,4 гектара из земель лесного фонда Сузакского государственного учреждения по охране лесов и животного мира Управления природных ресурсов и регулирования природопользования Южно-Казахстанской области были переданы товариществу с ограниченной ответственностью «Казахстанско-французское совместное предприятие «Катко» (Постановление Правительства Республики Казахстан «О переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли другой категории» от 14 июня 2007 года [160]) и т.д.

Возрастает угроза ввоза в Республику Казахстан из-за рубежа промышленных отходов, в том числе и радиоактивных, причем как незаконного, так и легального.

Лоббирование заинтересованными лицами ввоза промышленных, в том числе радиоактивных отходов осуществляется давно, однако общественности до последних пор удавалось сдерживать процесс официального принятия законопроекта о ввозе радиоактивных отходов на территорию Республики Казахстан. И, тем не менее нельзя сказать, что такая угроза отпала.

На примере экологического законодательства также можно проследить лоббирование частных интересов по этому вопросу.

Если в отношении ввоза, хранения и захоронения радиоактивных отходов, не производимых и не используемых в республике, запрет сохранился, что подтверждается ст.270 Экологического кодекса РК (где указано, что запрещается ввоз в Республику Казахстан в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов из других государств, за исключением собственных радиоактивных отходов Республики Казахстан, вывезенных для переработки в другие государства; запрещается также захоронение (размещение) радиоактивных отходов и материалов на поверхности земли и в недрах без проведения мероприятий, предупреждающих попадание радиоактивных веществ в окружающую среду), то теперь допускается ввоз в Республику Казахстан радиоактивных материалов, полуфабрикатов, сырья, комплектующих изделий, содержащих радиоактивные вещества выше уровня изъятия, установленного нормами радиационной безопасности. Такой ввоз осуществляется на основании постановлений Правительства Республики Казахстан в соответствии с предварительным положительным заключением государственной экологической экспертизы. Отметим и то факт, что, по сути, в Уголовном кодексе РК не установлена ответственность за незаконный ввоз радиоактивных отходов.

В отношении обычных отходов наблюдается следующая картина. В Законе Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 года о ввозе отходов производства и потребления на территорию Казахской ССР не сказано ничего. А в Законе Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года появляется статья разрешительного характера. Так, согласно п.2 ст.60 данного Закона уже может осуществляться ввоз для переработки, захоронения или

хранения отходов в Республику Казахстан, но только по специальному разрешению Правительства Республики Казахстан. В Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года в п.4 ст.288 ввоз для переработки, захоронения или хранения отходов в Республику Казахстан также допускается только по решению Правительства Республики Казахстан при наличии технических (технологических) возможностей для обращения с ними.

В отношении ввоза опасных отходов на территорию Республики Казахстан также наблюдается постепенное внедрение чьих-то интересов в тексты нормативных актов. В Законе Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 года и в Законе Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года статьи о ввозе опасных отходов производства и потребления на территорию Казахстана отсутствовали. А в Экологическом кодексе РК появляется новое положение. Так, в п.2 ст.295 «Трансграничная перевозка отходов» разрешается ввоз данного вида отходов: «Ввоз опасных отходов на территорию Республики Казахстан в целях их использования (утилизации, переработки, рециклинга) и захоронения осуществляется по решению Правительства Республики Казахстан при наличии положительных заключений государственных экологической и санитарно-эпидемиологических экспертиз».

Так или иначе, а ввоз отходов, и в том числе даже опасных, уже узаконен, и все это на руку предпринимателям, ищущим сиюминутную выгоду.

Как видим, в сфере формирования экологического законодательства РК происходят активнейшие процессы лоббирования интересов частных лиц и коммерческих структур, которым следует не менее активно

противодействовать и, в первую очередь, необходимо использовать возможности Парламента Республики Казахстан как органа законодательной власти.

Обеспечение экологической безопасности Республики Казахстан – эта задача, которая стоит не только перед обществом, но и перед самим государством. «С точки зрения Конституции государство должно быть ответственно перед своими гражданами за обеспечение экологической безопасности» [161, с.91]. Соглашаясь с этим мнением В.В. Петрова, А.И. Ивакин отмечает, что «особо следует выделять экологическую ответственность государства перед гражданами, поскольку она имеет особое значение для жизни и здоровья людей» [162, с.37].

Однако и государство допускает случаи «брака» при осуществлении своей деятельности. В частности, это касается принятия Уголовного кодекса Республики Казахстан, где в главе «Экологические уголовные правонарушения» почему-то отсутствует статья, предусматривающая уголовную ответственность за незаконный ввоз и размещение промышленных отходов. Как ни странно, но данная статья фигурировала почти во всех редакциях проекта Уголовного кодекса РК 1997 года, представленного на рассмотрение. Однако при принятии УК РК данная статья «выпала» из содержания указанной главы УК РК и впоследствии не отразилась в содержании действующего УК РК. Думается, что это не случайный факт, так как, к сожалению, у нас наблюдается процесс лоббирования принятия нормативных актов в чьих-то интересах.

В таких условиях, особое внимание должно уделяться процессу принятия нормативных актов и органу, их принимающему.

Одним из таких органов является Парламент Республики Казахстан. Какие же экологические функции он выполняет?

В соответствии с п.1 ст.49 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции.

В соответствии с п.3 ст.61 Конституции РК Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;

2) режима собственности и иных вещных прав;

3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;

4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;

5) республиканского бюджета;

6) вопросов судостроительства и судопроизводства;

7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;

8) приватизации предприятий и их имущества;

9) охраны окружающей среды;

10) административно-территориального устройства Республики;

11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Все иные отношения регулируются подзаконными актами.

Аналогичное содержание повторяется в ст.16 Конституционного закона Республики Казахстан «О

Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года [1603].

Однако в настоящее время экологическая функция Парламента РК – издание законов, касающихся охраны окружающей среды – не отражена основных экологических нормативных актов, в частности в недавно принятом Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года. В нем имеется целая Глава 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования», состоящая из 5 статей:

Статья 16. Компетенция Правительства Республики Казахстан

Статья 17. Компетенция уполномоченного органа в области охраны окружающей среды

Статья 18. Компетенция специально уполномоченных государственных органов

Статья 19. Компетенция местных представительных органов областей (города республиканского значения, столицы) в области охраны окружающей среды

Статья 20. Компетенция местных исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы) в области охраны окружающей среды.

Как видим, статья, посвященная компетенции Парламента РК отсутствует.

В старом же Законе Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды» от 18 июня 1991 года такая статья существовала:

Статья 9 «Компетенция Верховного Совета Казахской ССР в области охраны окружающей природной среды»

Ведению Верховного Совета Казахской ССР в области охраны окружающей природной среды подлежат:

- осуществление права собственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на ее территории,

непосредственно или через уполномоченные им государственные органы;

- разработка и совершенствование законодательства об охране окружающей природной среды в Казахской ССР;

- определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества;

- определение порядка организации и деятельности органов государственной власти и управления в области использования и охраны окружающей природной среды;

- создание национальных парков и заповедников;

- утверждение предельных ставок платы за природные ресурсы и экономического механизма природопользования по представлению Кабинета Министров Казахской ССР;

- рассмотрение и утверждение государственной экологической программы Казахской ССР;

- контроль за исполнением природоохранительного законодательства;

- защита прав природопользователей;

- в отдельных случаях объявление участка территории зоной экологического бедствия.

Как видим, компетенция высшего органа государственной власти в то время не ограничивалось лишь принятием законов.

В современных условиях часть этих экологических функций передана на исполнение другим государственным органам и, в частности, Правительству РК, такие как: - определение порядка организации и деятельности органов государственной власти и управления в области использования и охраны окружающей природной среды; создание национальных парков и заповедников; утверждение предельных ставок платы за природные ресурсы и экономического механизма природопользования; рассмотрение и утверждение государственной

экологической программы; контроль за исполнением природоохранительного законодательства; защита прав природопользователей. Однако, такие экологические функции, как осуществление права собственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на ее территории, непосредственно или через уполномоченные им государственные органы; разработка и совершенствование законодательства об охране окружающей природной среды; определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества остаются за Парламентом РК. Да и объявление участка территории зоной экологического бедствия в соответствии с п.8 ст.174 Экологического кодекса РК осуществляется посредством принятия Закона РК. Значит, эта функция остается за Парламентом РК.

По нашему мнению, Главу Глава 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» следует дополнить новой статьей «Компетенция Парламента РК в области охраны окружающей среды и природопользования».

Еще один немаловажный момент в урегулировании экологической деятельности Парламента РК – это вопрос об экологической экспертизе законодательных проектов. Основы ее поведения установлены Экологическим кодексом РК и Законом Республики Казахстан «О правовых актах».

Так, к объектам экологической экспертизы согласно п.5 ст.47 ЭК РК от 9 января 2007 года относятся проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду.

Закон Республики Казахстан «О правовых актах» содержит Главу «Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов».

В этой Главе сказано, что «по проектам нормативных правовых актов может проводиться научная экспертиза (правовая, экологическая, финансовая и другая) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами.

По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы обязательно.

Проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной, безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе.

Экспертиза проводится для:

1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта».

Вместе с тем, указание на проведение экологической экспертизы отсутствует в содержании такого важного Закона, определяющего правовое положение Парламента РК, как Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года. Мы считаем это существенным упущением.

Для совершенствования экологического законодательства РК и для более эффективного осуществления Парламентом РК своих функций с точки зрения обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан необходимо внести следующие изменения и дополнения:

1. Главу 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» следует дополнить новой статьей «Компетенция Парламента РК в области охраны окружающей среды и природопользования» следующего содержания:

- осуществление права собственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на ее территории, непосредственно или через уполномоченные им государственные органы;

- разработка, принятие и совершенствование законов в области обеспечения экологической безопасности;

- определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества;

- в отдельных случаях объявление участка территории зоной экологического бедствия.

2. Статью 18 «Принятие законов» Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года следует дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы обязательно.

Проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной,

безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе.

Экспертиза проводится для:

1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта».

## ***2.2 Основные направления развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан***

Анализ правового регулирования отношений по обеспечению экологической безопасности позволил выявить неадекватность действующего законодательства Республики Казахстан развивающимся экологическим отношениям.

За последние годы в Суверенном Казахстане сформировалась обширная законодательная база в области обеспечения экологической безопасности, венцом которой является Экологический кодекс Республики Казахстан. Разработана огромная нормативно-правовая база: приняты законодательные акты в области охраны и использования земель, вод, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха. В настоящее время в Республике Казахстан действуют 22 ратифицированных экологических международных конвенций, порядка 10 кодексов и 18 законов, а также более 200 специальных подзаконных актов, которые напрямую или косвенно регулируют определенные сферы взаимодействия общества и природы.

Вместе с тем, имеющийся массив экологических норм пока еще не обеспечивает должного уровня правового регулирования экологических отношений. Существует разрозненность нормативных правовых актов в данной области, противоречия друг другу, несоответствие их нормам Конституции Республики Казахстан; многие нормы являются отражением пролоббированных частных интересов отдельных групп населения; не все нормативные правовые акты имеют социальную направленность на защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В целом, действующее экологическое законодательство можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, сложный, многоступенчатый, разрозненный и бессистемный характер действующего законодательства.

Во-вторых, отсутствие комплексного и системного подхода в правовом регулировании общественных отношений в области охраны окружающей среды (наличие фрагментарности, большого количества отсылочных норм).

В-третьих, наличие противоречий, пробелов и разночтений.

В-четвертых, наличие норм, препятствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды.

В-пятых, несоответствие действующего законодательства международным нормам и требованиями в условиях вхождения Казахстана в ВТО.

Все указанное значительно затрудняет применение экологического законодательства на практике. «Расплывчатые законы и недостаточно развитые процедуры могут способствовать коррупции и препятствовать концепции надлежащей правовой процедуры. Неточные, сомнительные и часто противоречивые нормы, законы и постановления приводят к длительным судебным слушаниям и увеличивают количество обжалований и пересмотров» [161, с.47].

В такой ситуации весьма важным является прогнозирование дальнейшего развития экологического законодательства и практики его применения.

Основными направлениями развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан являются следующие:

1. Систематизация современного законодательства в области обеспечения экологической безопасности.

Экологическое законодательство требует, прежде всего, инвентаризации и последующей систематизации, в результате чего, в первую очередь, должны быть выявлены и отменены нормы, противоречащие Конституции и другим законам РК, а также дублирующие предписания. Необходимо формирование механизмов обеспечения реализации экологических требований, гармонизация с экологическим законодательством цивилизованных государств.

Совершенно очевидно, что многие из названных проблем сегодня недостаточно решать при помощи обычной систематизации законодательства. Необходимы новые, научно обоснованные предложения и рекомендации по совершенствованию форм систематизации законодательства с учетом современных правил законодательной техники. Большинство ученых и практиков поддерживает идею кодификации экологического законодательства.

Попытка систематизации и кодификации отразилась в принятом первом Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года. Кодекс содержит более 300 статей и при этом не охватывает все подотрасли экологического права – земельное, водное, лесное и т.д. Указанное говорит о том, что процессом кодификации не охвачена огромная сфера – природноресурсовые отношения. В содержание Экологического кодекса РК вошли в основном нормы, касающиеся охраны окружающей среды. Недостаточно статей, посвященных охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и государства.

По сути своей новый Экологический кодекс РК представляет собой модифицированный Закон РК «Об

охране окружающей среды», просто более подробно изложенный.

Систематизации должна подвергнуться структура и содержание некоторых законодательных актов.

Так, структура Экологического кодекса РК представляется нам непродуманной. Он состоит из Общей и Особенной частей. Нормы об экологическом нормировании, мониторинге, экспертизе, ответственности должны находиться в Общей части, а положения, касающиеся международного экологического сотрудничества в Специальной части. Сказанное свидетельствует о непродуманности структуры кодекса. Нами предложена альтернативная структура содержания Экологического кодекса РК.

Данная проблема касается и других нормативных правовых актов. Например, структура Земельного кодекса РК должна быть изменена и логически выстроена. Например, понятийный аппарат должен находиться в статье 1, а не в ст.12, раздел «Охрана земель, государственный контроль, землеустройство, мониторинг и земельный кадастр», глава «Защита права собственности и права землепользования и возмещение убытков» должны располагаться перед Особенной частью кодекса – Разделом «Категории земель».

Содержание Земельного кодекса РК должно быть действительно содержанием кодекса. Так, Земельный кодекс РК от 20 января 2003 года представляет собой модифицированный Закон РК «О земле», так как содержит всего 177 статей, причем некоторые из них являются бланкетными, а большинство норм содержится во множестве подзаконных нормативных правовых актов. В условиях формирования правового государства это недопустимо, так как более мобильными по реализации являются нормы прямого действия, кроме того,

подзаконные акты, разрабатываемые различными ведомствами, представляют собой отражение их интересов. Еще в Концепции правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года отмечалось: «Сегодня законодательные акты содержат большое количество бланкетных (отсылочных) норм, позволяющих государственным органам принимать подзаконные акты, содержание которых не соответствует воле законодателя, а порой и прямо противоречит ей. В нормотворческой практике государственных органов не изжит узкоотраслевой, ведомственный подход, в результате чего имеют место коррупционные правонарушения, ущемление прав, свобод человека и законных интересов граждан и организаций. К тому же такая ситуация приводит к фактической подмене законов подзаконными актами. В связи с этим процесс разработки законодательных актов должен характеризоваться решительным уменьшением количества отсылочных норм и оптимально возможной конкретизацией законов. Наряду с этим следует усовершенствовать механизм введения в действие принятых законов, обеспечивающий их полную реализацию, в том числе своевременное принятие необходимых подзаконных актов».

2. Демократизация экологического законодательства. Особенностью периода перехода к устойчивому развитию является последовательная реализация основополагающих принципов, направленных на защиту прав и свобод человека, в том числе и экологических прав и законных интересов. Все законодательные акты в области обеспечения экологической безопасности должны отражать идею защиты прав, свобод человека и законных интересов граждан и организаций.

Однако экологическое законодательство Республики Казахстан должным образом не отражает данную идею. Не

все современные экологические законы закрепляют экологические права и законные интересы физических, юридических лиц и государства.

В перечень экологических прав следует включить возможность для физических лиц предъявлять в суд иски не только о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу, но и причиненного самой окружающей природной среде вследствие нарушения экологического законодательства; право на рациональное природопользование; право ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных организаций, должностных лиц и граждан; право на экологическое, санитарно-эпидемиологическое благополучие и радиационную безопасность и др. Также в перечень экологических прав следует включить право физических лиц на предъявление к государству иска о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен. Именно государство, провозгласив в ст.31 Конституции РК цель - охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, взяло на себя ответственность за состояние защищенности своих граждан, следовательно, оно должно отвечать за некачественное выполнение государственными органами функций по раскрытию экологических правонарушений и обнаружению непосредственных причинителей экологического вреда.

Недостатком Экологического кодекса РК является то, что в нем не закреплены права юридических лиц. Думается, что они имеют те же экологические права и обязанности, что и физические лица за исключением тех, которые касаются только физических лиц, например, право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду; предъявлять в суд иски о возмещении вреда,

причиненного их здоровью вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан.

Указанные недостатки касаются всех законодательных актов в области обеспечения экологической безопасности. Так, в частности, Водный кодекс РК обнаружил пробелы и недостатки в плане отражения экологических прав и законных интересов водопользователей.

Во-первых, Раздел «Права и обязанности физических лиц и деятельность общественных объединений в области использования и охраны водного фонда» идет по счету двенадцатым, а не указан в числе первых, что, на наш взгляд, было бы более правильным. Ведь в современных условиях демократизации нашего общества и государства особую актуальность приобретают институты права, которые ограничивают самостоятельность чиновников и осуществляют защиту прав и свобод человека. Так, Конституция Республики Казахстан исходит из приоритета охраны и защиты прав человека: «В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». А в Экологическом кодексе РК права и обязанности физических лиц в области охраны окружающей среды содержатся в Главе 2 «Права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления», что показывает их значимость в структуре Экологического кодекса.

Во-вторых, в статье 3 «Цели и задачи водного законодательства Республики Казахстан» не закреплена такая цель как охрана экологических прав в области использования и охраны вод.

В качестве целей указываются достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды. Водное законодательство должно быть направлено и на обеспечение охраны экологических прав в области использования и охраны вод. Должны охраняться не только водные объекты, но и права субъектов на них, например, право водопользования.

Неуказание такой цели как охрана экологических прав в области использования и охраны вод привело, в-третьих, к отсутствию в статье 3 «Цели и задачи водного законодательства Республики Казахстан» среди задач водного законодательства такой задачи, как обеспечение реализации экологических прав в области использования и охраны вод.

В-четвертых, перечень прав физических лиц в области использования и охраны водного фонда, который дается в ст.62 Водного кодекса РК содержит не все экологические права в области использования и охраны вод. Отечественное законодательство, в отличие от некоторых государств (Колумбия, Индия, Пакистан и т.д.) закрепляет не одно право на воду, а целый перечень прав, тем не менее, он является неполным.

3. Разработка нормативно-правовой базы деятельности специализированных органов в области обеспечения экологической безопасности.

Решение проблемы обеспечения экологической безопасности усложняется рядом причин, а именно: несогласованностью и даже разобщенностью действий природоохранных и правоохранительных органов, «непопулярностью» экологических дел в общей массе рассматриваемых правоохранительными органами правонарушений, отсутствием заинтересованности в

раскрытии экологических преступлений со стороны органов внутренних дел в связи с их загруженностью, недостаточно жестким прокурорским надзором в области охраны окружающей природной среды.

Преодолению данных причин будет способствовать специализация государственных органов Республики Казахстан в области обеспечения экологической безопасности.

Республики Казахстан уже накопила некоторый опыт в данной области.

Так в системе МВД эффективно действуют отделы природоохранной полиции. Их экологическая деятельность регулируется Инструкцией об организации работы органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях.

Для более эффективной охраны рыбных запасов в рыболовецких районах создаются специализированные подразделения ОВД. Так, при ДВД Атырауской области действует отделение по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы. Оно вносит ощутимый вклад в дело охраны рыбных запасов, причем подчас его деятельность бывает более эффективной, нежели деятельность органов Северо-Каспийского регионального учреждения по охране биоресурсов.

Также в Республике Казахстан созданы природоохранные прокуратуры.

Также назрела проблема создания специализированных экологических судов.

Опыт специализации правоохранительных органов зарекомендован положительно, следовательно, есть необходимость расширения границ и пределов такой специализации, вплоть до создания экологических судов.

Вместе с тем, уже созданные специализированные органы не всегда наделены должным объемом. В

частности, необходимо усиление административно-правового статуса подразделений природоохранной полиции при ДВД областей. Для этого предлагается наделить их функциями проведения оперативно-розыскных мероприятий, дознания, следствия. На базе данных подразделений, а также отделов по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы, водной полиции необходимо создание единой экологической полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан как самостоятельного и независимого подразделения с финансированием из республиканского бюджета. Компетенция, цели и задачи экологической полиции должны быть закреплены едином Положении об экологической полиции, определяющем ее статус.

4. Совершенствование нормативно-правовой базы и механизма реализации экологических требований по видам хозяйственной и иной деятельности.

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в некоторых сферах хозяйственной и иной деятельности недостаточно обеспечено экологическими нормами.

Практически отсутствует законодательство, обеспечивающее экологическую безопасность на транспорте, на военных и оборонных объектах, в промышленности, энергетике, в сельском хозяйстве, в курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зонах.

В частности, данная проблема касается энергетики. До недавнего времени правовое обеспечение использования возобновляемых источников энергии оставалось не на должном уровне. Например, в Экологическом кодексе РК, да и в целом в республиканском законодательстве, отсутствовали нормы, регулирующие использование альтернативных источников энергии, так называемых

возобновляемых источников энергии. Так, единственными нормативными актами, в которых было упоминание о возобновляемых источниках энергии, являлись: Закон Республики Казахстан «Об энергосбережении» от 25 декабря 1997 года [163], Постановление Правительства Республики Казахстан «О Программе развития электроэнергетики до 2030 года» от 9 апреля 1999 года [164], Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему развитию рыночных отношений в электроэнергетике Республики Казахстан» от 18 февраля 2004 года [165]. Также в свое время было принято ныне утратившее силу Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан «О Казахском государственном и межотраслевом концерне возобновляемых нетрадиционных источников энергии «Казгелиобиотерм» от 17 марта 1992 года.

В Законе Республики Казахстан «Об энергосбережении» от 25 декабря 1997 года в ст.1 дается понятие ВИЭ: возобновляемые источники энергии - источники постоянно существующих или периодически возникающих в окружающей среде потоков солнца, ветра, тепла земли, биомассы и рек [203].

Законом предусмотрена Глава 4 «Возобновляемые источники энергии», состоящая всего из одной статьи 15 «Возобновляемые источники энергии», где отмечено:

1. Использование возобновляемых энергетических ресурсов является приоритетным направлением при разработке программ развития энергетики и решении экологических проблем Казахстана.

2. В Республике Казахстан создаются необходимые правовые и организационно-экономические условия для вовлечения в энергобаланс возобновляемых энергетических ресурсов, развития на их базе энергетических объектов.

3. Координация и ответственность за разработку и реализацию программ по вовлечению в энергобаланс возобновляемых энергетических ресурсов возлагается на уполномоченный орган.

Вместе с тем, в самом Законе положение о том, что использование возобновляемых энергетических ресурсов является приоритетным направлением при разработке программ развития энергетики и решении экологических проблем Казахстана никак не отражено.

По нашему мнению, данное положение должно быть закреплено в качестве основного принципа государственной политики в области энергосбережения.

Постановление Правительства Республики Казахстан «О Программе развития электроэнергетики до 2030 года» от 9 апреля 1999 года является лишь программным документом, в котором имеется только предложение о внесении ряда мер, способствующих внедрению ВИЭ, таких как освобождение компаний, занимающихся установкой подобных энергоисточников от таможенных пошлин на поставку оборудования; компаний, владеющих данными энергоисточниками,- от НДС по электроэнергии в качестве платы за чистый воздух.

Не лучше была ситуация и с Постановлением Правительства Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему развитию рыночных отношений в электроэнергетике Республики Казахстан» от 18 февраля 2004 года. Так, в нем есть раздел 7 «Возобновляемые источники энергии», состоящий из одной строки: «Определенное развитие получают возобновляемые источники энергии, в первую очередь, на ветровых и солнечных электростанциях».

Первым реально выполняемым документом стало Постановление за № 857 «О развитии ветроэнергетики» от 25 августа 2003 года. Этот документ был подготовлен в

рамках выполнения международных обязательств, взятых Казахстаном в соответствии с Рамочной Конвенцией ООН об изменении климата. Правительство Казахстана одобрило проектное предложение Программы развития ООН под названием «Ускорение развития ветроэнергетики в Казахстане» и предложение по строительству пилотной ветроэлектростанции мощностью 5 МВт в горном массиве Алатау в районе Джунгарских ворот. Метеорологи сравнивают это место с гигантской природной аэродинамической трубой. Сильные ветры здесь не утихают ни на минуту. Среднегодовые скорости ветра составляют от 7 до 9 м/с. Близость действующих линий электропередач, хороший потенциал ветра в сочетании с растущей потребностью в электроэнергии обеспечивают хорошие условия для эффективного использования этих ресурсов.

По мнению экспертов, потенциал возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в Республике Казахстан настолько значителен, что заставляет серьезно думать о необходимости его ускоренного развития. Использование ВИЭ является экономически выгодным во многих регионах нашей республики [166, с.5].

Республикой Казахстан проведен ряд действий, подтверждающих твердую уверенность нашего государства в необходимости развития альтернативной энергетики. Так, 23 июня 2009 года Президентом Республики Казахстан был принят Указ «О подписании Устава Международного агентства по возобновляемой энергии (ИРЕНА)». Целью Агентства является стимулирование широкого распространения и устойчивого использования всех видов возобновляемой энергии, принимая во внимание: а) государственные и внутригосударственные преимущества и блага, полученные в результате комбинированного использования возобновляемой энергии и реализации мер

по повышению эффективности использования энергии; в) значение возобновляемой энергии для сохранения окружающей среды посредством ограничения давления на природные ресурсы, сокращения обезлесения (в особенности, в тропических районах), опустынивания, борьбы с потерей биологической вариативности; для охраны климата; экономического роста и социальной солидарности, включая искоренение бедности и устойчивое развитие, для обеспечения безопасного доступа к источникам энергии; для регионального развития и взаимной ответственности нынешнего и будущих поколений.

Знаменательным событием, открывшим новый этап развития законодательства Республики Казахстан об использовании возобновляемых источников энергии, является принятие Закона РК «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» от 4 июля 2009 года [167]. Этот Закон определяет цели, формы и направления поддержки использования возобновляемых источников энергии. Он состоит из четырех глав и основное его предназначение – закрепление на законодательном уровне государственной поддержки в развитии альтернативной энергетики, установление общеобязательных норм об оказании помощи субъектам предпринимательства, осуществляющим проектирование, строительство и эксплуатацию объектов по использованию возобновляемых источников энергии.

Как видим, неоказание поддержки в развитии использования возобновляемых источников энергии признается правонарушением и преследуется по закону.

Рассмотренные инициативы государства позволяют сделать вывод о том, что развитие альтернативной энергетики имеет реальные перспективы, а использование возобновляемых источников энергии как направление

экологического предпринимательства в Республике Казахстан может быть инвестиционно привлекательным.

Казахстан обладает значительным потенциалом возобновляемой энергии, прежде всего в виде энергии воды, ветра и солнца. Потенциала ВИЭ достаточно, чтобы обеспечить значительную часть потребности Казахстана в энергетических ресурсах. В то же время доля ВИЭ в энергетическом балансе составляет всего около 2%. Экономически обоснованный потенциал гидроэнергии составляет 30 млрд кВт.ч при общем потенциале 170 млрд кВт.ч. В настоящее время на существующих гидроэлектростанциях вырабатывается около 8 млрд кВт.ч электроэнергии, или менее 30% от имеющегося потенциала [168, с.24-25].

Опыт внедрения в Казахстане ресурсосберегающих и экологически чистых технологий имеется уже почти двадцатилетие.

Одним из инициаторов таких проектов является Карагандинский «Экомузей».

Так были внедрены следующие проекты:

Проект «Биогаз – чистые реки», 2001-2002 г.г.

Цель проекта: внедрение биогазовых технологий для предотвращения загрязнения поверхностных водоемов азотными соединениями.

Задачи проекта:

- Строительство демонстрационных биогазовых установок (БГУ) в крестьянских хозяйствах Карагандинской области

- Создание и оснащение бригады для строительства БГУ

- Реклама БГУ в средствах массовой информации

- Построено 5 малых БГУ различной мощности и конфигурации

Проект «Солнце на службе у сельчан»:

Цель проекта: демонстрация возможностей комплексного использования солнечной энергии для нагрева воды на консервном заводе и в банно-прачечном комплексе ресурсного центра МЭАЖВ в поселке Енбек Енбекши-Казахского района Алматинской области с отказом от сжигания органического топлива.

Задачи проекта:

- Обеспечить устойчивое автономное энергоснабжение от комплексной солнечной установки

- Пропагандировать успешный опыт использования комплексной системы энергоснабжения (солнечных коллекторов и сушилок) для консервирования и сушки плодоовощной продукции, пряностей и лекарственных трав в поселке Енбек среди широких слоев населения Енбекши-Казахского района и других потенциальных пользователей для их тиражирования по Алматинской области и РК.

Проект «Молдір Су - Живая Вода».

Цель проекта:

Использование солнечной энергии для получения дистиллята как питьевой воды с помощью солнечных опреснителей и горячей воды для бытовых нужд местного населения с помощью солнечных водонагревателей в поселках Тастак и Каратерень Аральского района Кызылординской области.

Задачи проекта:

- Обеспечение устойчивого снабжения населения поселка Тастак и поселка Каратерень качественной питьевой водой с помощью солнечных водоопреснительных и водонагревательных установок

- Повышение уровня экологического образования местного населения, бережного отношения к имеющимся в Аральском районе природным ресурсам, пропаганда использования ВИЭ, распространение успешного опыта использования.

## Проект «Вода, согретая солнцем»

Цель проекта: демонстрация возможностей использования энергии солнечных лучей для получения тепла (для горячего водоснабжения и частичного обогрева) в Доме ребенка г. Кызылорда взамен сжигания органического топлива

### Задачи проекта:

- Обеспечить устойчивое автономное снабжение горячей водой Дома ребенка г. Кызылорды путем использования энергии солнца через систему солнечных батарей.

- Произвести экспериментальное отопление Дома ребенка в виде системы нагрева «теплые полы» с использованием солнечных коллекторов с последующим использованием отработанной воды для целей горячего водоснабжения в прачечном отделении.

- Пропагандировать успешный опыт использования системы солнечных коллекторов в Доме ребенка Кызылорды среди широкой аудитории

Опыт использования возобновляемых источников энергии позволил выявить ряд недостатков. Среди них: недостаточное просвещение и обучение потенциальных потребителей, низкая эффективность строительства соответствующих установок, отсутствие информации о возобновляемых источниках энергии в Казахстане, отсутствие опыта в использовании новых технологий в Казахстане, настороженное отношение фермеров и крестьян к новым технологиям; высокая стоимость высокотехнологичных автоматизированных биогазовых технологий, недоступная для большинства граждан, отсутствие стимулирующей политики государства, отсутствие финансирования научно-исследовательских и конструкторских разработок.

Самая главная проблема в данной области – отсутствие законодательной базы для развития альтернативной энергетики.

Для успешного внедрения возобновляемых источников энергии в Республике Казахстан и эффективной охраны окружающей природной среды в энергетике необходимо следующее: принятие нового Закона РК «Об альтернативных видах жидкого и газообразного топлива» по примеру Украины (аналогичный закон был принят в 2000 г.); принятие Национальной Стратегии развития возобновляемых источников энергии; активная пропаганда нетрадиционных, возобновляемых источников энергии в Казахстане; стимулирование получения образования в области применения возобновляемых источников энергии; освобождение предпринимателей, занимающихся установкой альтернативных энергоисточников от таможенных пошлин на поставку оборудования; предпринимателей, владеющих данными энергоисточниками, - от НДС по электроэнергии в качестве платы за чистый воздух; дополнить ст.205 «Экологические требования к размещению атомных, тепловых и гидроэлектростанций» ЭК РК запретом на проектирование, строительство атомных и гидроэлектростанций на территориях с большой концентрацией населения, в сейсмически опасных зонах, традиционных местах массового отдыха и лечения населения, на особо охраняемых природных территориях, так как это положение является гарантией обеспечения экологической безопасности для населения, особенно в настоящее время, когда предполагается строительство Балхашской АЭС.

Аналогичным образом должна развиваться нормативно-правовая база обеспечения экологической безопасности на транспорте, на военных и оборонных объектах, в промышленности, в сельском хозяйстве, в

курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зонах.

5. Развитие экологического предпринимательства как финансового инструмента обеспечения экологической безопасности.

Экологическое предпринимательство – это производственная, научно-исследовательская, кредитно-финансовая деятельность по производству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющую целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов [169].

Экологическое предпринимательство может развиваться в направлении: обращения отходов производства и потребления; утилизации отходов; использовании отходов как альтернативного топлива; экологического туризма в Республике Казахстан и т.д.

В частности, весьма перспективным и малозатратным является экологический туризм.

Экологический туризм, как и вся туристская отрасль, оказывает три положительных эффекта на экономику государства:

1. Обеспечивает приток иностранной валюты и оказывает положительное влияние на такие экономические показатели как платежный баланс и совокупный экспорт.

2. Помогает увеличить занятость населения. По оценкам ВТО и Всемирного совета туризма и путешествий на каждое рабочее место, создаваемое в индустрии туризма приходится от 5 до 9 рабочих мест, появляющихся в других отраслях. Туризм прямо или косвенно влияет на развитие 32 отраслей экономики.

3. Способствует развитию инфраструктуры страны.

Туризм активно воздействует на экономику целых районов страны, Создание и функционирование хозяйствующих субъектов в области туризма тесно связано

с развитием дорожного транспорта, торгового, коммунально-бытового, культурного, медицинского обслуживания. Таким образом, индустрия туризма обладает более сильным эффектом мультипликатора, чем большинство других экономических секторов [170].

Принимая во внимание быстрый и постоянный рост туризма, его мощное воздействие на окружающую среду, на все сектора экономики и благосостояние общества Правительство в долгосрочной программе развития Казахстана определило туристскую отрасль приоритетной.

Хотя туризм в Казахстане имеет глубокие корни (историческими предпосылками туризма в Казахстане являются становление и развитие Великого Шелкового пути, начало формирования которого относится к третьему тысячелетию до н.э.), данной отрасли экономики не уделялось достаточно внимания.

Одной из причин неразвитости индустрии туризма в Казахстане является то, что на государственном уровне ею не занимались целенаправленно как отраслью экономики. Не уделялось внимание комплексному прогнозированию, долгосрочному планированию, территориальной организации туризма и негосударственным туристским структурам. Фактором, тормозящим развитие отрасли, является также непризнание туристской деятельности приоритетом со стороны местных органов управления, несмотря на то, что большая часть доходов от туризма поступает в местный бюджет [171].

Указанные факторы привели к тому, что экологический туризм на сегодня является сравнительно новым и мало развитым явлением. Практически отсутствует правовое обеспечение экологического туризма, его законодательное определение.

Прогрессивным шагом является признание в Республике Казахстан экологического туризма в качестве

разновидности туризма. Так, согласно п.4 ст.6 Закона Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» от 13 июня 2001 года экологический туризм признается как вид туризма наряду с социальным, приключенческим, спортивным, деловым, конгрессным, лечебно-оздоровительным, культурно-познавательным, религиозным и другими [172].

Вместе с тем ни в этом законе, ни в Экологическом кодексе РК нет определения «экологический туризм».

По нашему мнению, под экологическим туризмом следует понимать познавательное путешествие физических лиц продолжительностью от двадцати четырех часов до одного года либо меньше двадцати четырех часов, но с ночевкой в целях исследования особенностей окружающей природной среды и ее компонентов в стране (месте) временного пребывания и не нарушающее целостности экологических систем места пребывания.

У экологического туризма есть ряд положительных моментов.

Во-первых, существенным является вклад экологического туризма в экологическое воспитание и образование. Познавая природу в реальности, туристы проникаются необходимостью бережного к ней отношения. Таким образом, происходит формирование экологической культуры, экологического правосознания. Но не только туристы проникаются чувством бережного отношения к природным богатствам. Местное население, вовлеченное в туристский процесс и получающее от него рабочие места и заработную плату, осознает, что источником их дохода является природа и ее первозданность. Поэтому оно также заинтересовано в сохранности экосистемы своего региона.

Во-вторых, экологический туризм характеризуется меньшей ресурсоемкостью. Здесь нет необходимости в разветвленной и развитой туристической инфраструктуре

(отели, рестораны, увеселительные заведения). Поэтому, из-за меньшего объема необходимой туристической инфраструктуры из расчета на одного туриста и на каждый доллар прибыли, данный вид туризма является экономически выгодным. В ЮАР экологический туризм занимает по доходности второе место после добычи алмазов, на Аляске - второе место после добычи нефти. Ежегодный доход Кении от использования национальных парков достигает 450 млн. долл., Эквадор соответственно получает от экотуризма на Галапагосских островах более 180 млн. долл. В национальном парке вулканов Руанды туристы, приезжающие посмотреть на горных горилл, оставляют около 1 млн. долл. в качестве входной платы и от 2 до 3 млн. долл. - в качестве других расходов [173].

Данные ВТО показывают, что в 1988 г. экологический туризм принес от 93 до 233 млрд. дол. США в национальный доход различных государств. Согласно подсчетам туризм, ориентированный на дикую природу, позволил получить доход порядка 47-155 млрд. дол. США. Более специфический вид туризма, связанный с наблюдением за птицами, привлек почти 79 млн. туристов и принес доход около 78 млрд. дол. США.

Доходы от работы любого американского национального парка (связанные в основном с туризмом) составляют не менее 40 дол. США на 1 га, тогда как использование их в качестве сельскохозяйственных угодий принесло бы менее 0,80 дол. США, даже с применением наиболее прогрессивных способов ведения хозяйства [172, с.32].

В-третьих, экологический туризм тяготеет преимущественно не к развитым, а к развивающимся странам. География экологического туризма своеобразна. Если основные международные потоки традиционных туристов направлены из развитых стран в развитые, а среди

принимающих стран лидируют Франция, США, Испания, Италия, то экотуристы направляются главным образом из развитых стран в развивающиеся, где еще осталась нетронутая природа, экосистемы отличаются экзотикой. Здесь среди лидеров - Кения, Танзания, Эквадор, Коста-Рика, Непал, а также Австралия, Новая Зеландия и ЮАР. Они находятся преимущественно в тропиках, природа которых экзотична и притягательна для обитателей умеренных широт. У Республики Казахстан также есть шансы заинтересовать пресыщенных европейских туристов особенностями природы азиатского региона.

В-четвертых, при условии продуманной политики развития экологического туризма последний может сыграть свою роль в разрешении современного социально-экологического кризиса, так как для обеспечения потребностей экотуризма необходимо производство определенных товаров и услуг. Следовательно, это обуславливает создание новых производств, новых рабочих мест. Так, согласно оценкам ВТО доля экологического туризма в общем объеме мировой туристской индустрии составляет 2-4%. По данным экспертных оценок, для нужд экологического туризма ежегодно производится товаров и услуг на сумму 55 млрд. долл. Прирост экотуризма достигает 30% в год [173].

Местные жители могут участвовать в таких сферах туризма, как сфера гостеприимства, производство и сбыт сувенирной продукции, производство и поставка продуктов питания, обслуживание туристских маршрутов, выполнение охранных функций и т.д.

Развитие экотуризма способствует экономическому развитию регионов. Обычно, территории, являющиеся объектами экологического туризма, слабо обеспечены рабочими местами и являются поставщиками неквалифицированной рабочей силы в города. Развитие

экотуризма на этих территориях позволит повысить не только уровень занятости местного населения, но и способствует их закреплению на исконной территории и возвращению из городов.

В-пятых, экологический туризм способствует охране окружающей природной среды и воспроизводству природных ресурсов. Так, в странах с особо выдающимися природными красотами туризм зачастую выступает в качестве главной причины создания национальных парков. Коста-Рика, например, объявила 30% своей территории природоохранной зоной. Туризм в этой стране является ведущим источником дохода и достигает 650 млн. долл. в год [171, с.25].

Наиболее известным примером создания особо охраняемых природных территорий являются Соединенные Штаты Америки. Система национальных парков США является крупнейшей в мире системой привлечения туристов. В начале 90-х гг. XX в. национальные парки, управляемые федеральным правительством США, принимали ежегодно около 270 млн. туристов; парки отдельных штатов, управляемые их правительствами, принимали за тот же период еще около 500 млн. посетителей. При этом в ряде штатов число туристов более чем в 5 раз превышало численность населения самого штата. В Канаде национальные парки федерального значения принимали в те же годы до 20 млн. посетителей, провинциальные парки - еще около 47 млн. туристов [173, с.26].

Кроме того, средства, вырученные от экологического туризма можно направлять непосредственно на охрану окружающей природной среды. В классическом экологическом туре часть расходов туристов должна поступать принимающему экотуристскому сообществу. Так, правительство Австралии взимает с туроператоров,

организующих туры на Большой Барьерный риф, плату, которая идет на его охрану [173, с.32].

Таким образом, развитие экологического туризма в Республике Казахстан является важным и необходимым направлением экологического предпринимательства и одним из факторов обеспечения устойчивого развития экономики в условиях экономической нестабильности.

Подводя итоги, можно отметить:

1. Анализ правового регулирования отношений по обеспечению экологической безопасности показал неадекватность действующего законодательства Республики Казахстан развивающимся экологическим отношениям. Имеющийся массив экологических норм пока еще не обеспечивает должного уровня правового регулирования экологических отношений. Существует разрозненность нормативных правовых актов в данной области, противоречия друг другу, несоответствие их нормам Конституции Республики Казахстан; многие нормы являются отражением пролоббированных частных интересов отдельных групп населения; не все нормативные правовые акты имеют социальную направленность на защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

2. Основными направлениями развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан являются следующие: 1) систематизация современного законодательства в области обеспечения экологической безопасности; 2) демократизация экологического законодательства; 3) разработка нормативно-правовой базы деятельности специализированных органов в области обеспечения экологической безопасности; 4) совершенствование нормативно-правовой базы и механизма реализации

экологических требований по видам хозяйственной и иной деятельности; 5) развитие экологического предпринимательства как экономического инструмента обеспечения экологической безопасности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Проведенное нами исследование позволило сформулировать следующие выводы.

1. На сегодняшний день в теории экологического права сформирован институт экологической безопасности, что было обусловлено новыми глобальными угрозами, ранее не характерными для Казахстана и других государств в условиях советской государственности: зоны экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации, разрушение озонового слоя, экологический терроризм, экологическая агрессия и т.п.

2. Формирование данного института сопровождается выработкой новых категорий, которые следует закрепить на законодательном уровне и/или в теории экологического права:

- источник экологической опасности – деятельность, обусловленная природными или антропогенными факторами, причиняющая либо несущая реальную угрозу причинения экологического вреда, нарушения экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

- публичный экологический интерес – это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и обеспеченная правовой защитой юридическая возможность государства, выражающая общесоциальный интерес, на пользование окружающей природной средой и ее компонентами – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным;

- субъективное экологическое право – это принадлежащая субъекту для удовлетворения его экологических интересов мера возможного поведения, закрепленная в нормах права и обеспеченная юридическими обязанностями других лиц;

- угрозы экологической безопасности – это совокупность условий, процессов и факторов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду и нарушению экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

- частный экологический законный интерес – это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и гарантированная государством юридическая возможность физического или юридического лица на пользование окружающей природной средой и ее компонентами, на обращение за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным;

- экологическая безопасность – состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую природную среду;

- экологическая опасность – это состояние, характеризующееся наличием или возможностью образования природных или антропогенных факторов, приводящих к уничтожению либо изменению качества окружающей природной среды, умалению экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

- экологический законный интерес - это отраженная в законодательстве либо вытекающая из его общего смысла и гарантированная государством юридическая возможность субъекта на пользование окружающей природной средой и ее компонентами, на обращение за защитой к

компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным;

- экологически опасные технологии – совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства и представляющих опасность для жизни и здоровья человека, окружающей природной среды.

- экологически опасная техника и оборудование – механизмы, машины, устройства, приборы, используемые в хозяйственной или иной деятельности и представляющие опасность для жизни и здоровья человека, окружающей среды;

- экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности — это деятельность, в результате которой происходит или может произойти уничтожение либо изменение качества окружающей природной среды, умаление экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

3. Анализ понятийного аппарата Экологического кодекса РК показал недостаточную разработанность ряда категорий, неадекватность их регулируемым отношениям, неполноту содержания, что требует внесения в него корректив.

Предлагается внести изменения в ст.1 Экологического кодекса РК и изложить в новой редакции:

- п.41: окружающая природная среда – совокупность природных (включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии) и природно-антропогенных объектов. Под природно-антропогенным объектом следует понимать часть естественной среды, которая преобразована в результате деятельности человека;

- п.72: природный объект – это составная часть окружающей природной среды, способная выполнять присущие только ей экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции;

- п.73: природный ресурс – это составная часть природного объекта, окружающей природной среды, используемая для удовлетворения материальных, культурных и других потребностей человека и общества либо предназначенная для такого использования.

4. Разделяемая нами широкая трактовка экологической безопасности как состояния защищенности не только и не столько экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, а также окружающей природной среды (экологическая устойчивость), от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду, позволяет предположить, что к нормам об экологической безопасности относятся все эколого-правовые нормы, направленные на охрану окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов и т.д.

Сложились предпосылки для утверждения того факта, что экологическое право трансформируется в право экологической безопасности.

Введение в структуру экологического права норм об экологической безопасности (в узком понимании) не изменяет сущности экологического права, оно по-прежнему призвано решать задачи охраны окружающей природной среды, обеспечения рационального природопользования. Однако появляется и новая задача — защита экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц, государства. Взятие в триединстве данные задачи можно обозначать одним

общим наименованием — обеспечение экологической безопасности.

5. Современное понимание отношений экологической безопасности меняется в сторону их более расширенного толкования. Это не только отношения в сфере защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, но и – в сфере защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость).

При этом трансформируется и предмет экологического права, который составляют общественные экологические отношения. Под последними понимаются общественные взаимосвязи между субъектами, возникающие по поводу реализации экологических прав и законных интересов либо экологических обязанностей.

Данные отношения можно подразделить на ряд групп, которые составляют предмет современного экологического права:

- по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;
- по охране окружающей природной среды (природоохранные отношения);
- по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения);
- отношения собственности на природные ресурсы;
- отношения по экологическому управлению;
- отношения по реализации экологической ответственности.

6. Предлагается авторская классификация принципов экологической безопасности:

- 1) Признание человека основной природной и социальной ценностью;

- 2) Приоритет жизни и здоровья человека;
- 3) Приоритет экологической безопасности перед иными сферами деятельности;
- 4) Соблюдение баланса экологических интересов физических, юридических лиц и государства;
- 5) Универсальность;
- 6) Принцип взаимосвязи и взаимозависимости субъектов экобезопасности и окружающей природной среды;
- 7) Единство, взаимосвязь и сбалансированность всех уровней (видов) экологической безопасности.

Указанные принципы должны быть отражены в действующем экологическом законодательстве Республики Казахстан.

7. Отношения экологической безопасности можно классифицировать на два вида – 1) отношения обеспечения состояния защищенности окружающей природной среды; 2) отношения обеспечения состояния защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

8. Правоотношения экологической безопасности – это урегулированные нормами права общественные взаимосвязи между субъектами, возникающие по поводу реализации экологических прав и законных интересов либо экологических обязанностей.

Объект правоотношения экологической безопасности тождественен объекту экологического правоотношения. Объектом правоотношения экологической безопасности является юридически упорядоченное взаимодействие субъектов данного отношения, складывающееся в процессе реализации экологического права, законного экологического интереса либо экологической обязанности.

Окружающая природная среда либо ее элементы выступают предметом правоотношения экологической безопасности.

Под субъектами правоотношения экологической безопасности понимают носителей прав и обязанностей в данном правоотношении.

Субъектами экологических правоотношений являются физические, юридические лица, государство.

Содержание правоотношения экологической безопасности составляют права и обязанности его субъектов, закрепленные в правовых нормах.

9. В сфере обеспечения состояния защищенности окружающей природной среды можно выделить отношения по охране окружающей природной среды (природоохранные отношения); по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения). В сфере обеспечения состояния защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства – отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Отношения по экологическому управлению и отношения по реализации экологической ответственности относятся к обеим сферам и являются вспомогательными по отношению к ним. Отношения собственности на природные ресурсы входят в систему экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Соответствующим образом можно классифицировать правоотношения экологической безопасности.

10. Основаниями возникновения и прекращения правоотношений экологической безопасности являются юридические факты: юридические действия (волевое поведение субъекта) и юридические события (обстоятельства, не зависящие от воли людей).

Юридические действия в данной сфере делятся на пять групп: административные акты, гражданско-правовые сделки, нормативные правовые акты, правомерные поступки, неправомерные поступки.

Юридические события подразделяются на 1) абсолютные события, т.е. полностью независимые от воли человека, например, землетрясения, наводнения, цунами и иные стихийные бедствия; 2) относительные события, возникающие по воле человека, в то время как развиваются и проистекают, минуя его волю.

11. Предлагается авторская классификация источников экологической опасности: 1) экологически опасная антропогенная деятельность, которая подразделяется на два вида – санкционированную деятельность (разрешенная, одобренная, законная деятельность физических, юридических лиц, осуществляемая с использованием предметов, представляющих экологическую опасность) и правонарушения (как правило, виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее или несущее реальную угрозу причинения вреда экологическим правам и законным интересам физических и юридических лиц, государства и окружающей природной среде, установленному порядку рационального природопользования); 2) экологически опасные события, т.е. обстановка (ситуация либо полностью независимая от воли человека, (например, землетрясения, наводнения, цунами и иные стихийные бедствия) либо возникающая по воле человека, но развивающаяся и проистекающая помимо его воли (эрозия, опустынивание земель, изменение климата, разрушение озонового слоя).

12. Предлагается авторская классификация уровней экологической безопасности. По территориальному распространению можно выделить следующие уровни (виды) экологической безопасности - пообъектовая;

региональная; государственная (республиканская); межгосударственная; глобальная (планетарная). По критерию опасности – уровень минимального экологического риска; уровень повышенного экологического риска; уровень чрезвычайного экологического риска; уровень максимального экологического риска. По субъектам можно выделить индивидуальную и коллективную экологическую безопасность.

13. Анализ правового регулирования отношений по обеспечению экологической безопасности показал несоответствие действующего законодательства Республики Казахстан развивающимся экологическим отношениям. Имеющийся массив экологических норм пока еще не обеспечивает должного уровня правового регулирования экологических отношений. Существует разрозненность нормативных правовых актов в данной области, противоречия друг другу, несоответствие их нормам Конституции Республики Казахстан; многие нормы являются отражением пролоббированных частных интересов отдельных групп населения; не все нормативные правовые акты имеют социальную направленность на защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Основными направлениями развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан являются следующие: 1) систематизация современного законодательства в области обеспечения экологической безопасности; 2) демократизация экологического законодательства; 3) разработка нормативно-правовой базы деятельности специализированных органов в области обеспечения экологической безопасности; 4) совершенствование нормативно-правовой базы и

механизма реализации экологических требований по видам хозяйственной и иной деятельности; 5) развитие экологического предпринимательства как экономического инструмента обеспечения экологической безопасности.

14. В целях повышения уровня защищенности экологических прав граждан предлагается восстановить в Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года утраченное конституционное право граждан республики на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду.

В перечень экологических прав, перечисленных в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года, следует включить возможность для физических лиц предъявлять в суд иски не только о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу, но и причиненного самой окружающей природной среде вследствие нарушения экологического законодательства; право на рациональное природопользование; право ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных организаций, должностных лиц и граждан; и др. Также в перечень экологических прав следует включить право физических лиц на предъявление к государству иска о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен.

Недостатком Экологического кодекса РК является то, что в нем не закреплены права и обязанности юридических лиц. Необходимо восполнить этот пробел.

Экологические права и обязанности государства также обычно не выделяются в нормативных правовых актах внутреннего законодательства. В Экологическом кодексе РК закреплена лишь компетенция государственных органов в данной области.

В виду значимости выполняемой государством экологической функции считаем необходимым закрепление в экологическом законодательстве Республики Казахстан не только правомочий государственных органов в области обеспечения экологической безопасности, но и экологических обязанностей.

15. Несмотря на тенденцию к расширению частных начал в экологическом праве по мере развития рыночной экономики, при регулировании экологических отношений должен сохраняться приоритет императивных методов регулирования. Область природопользования – наиболее эксплуатируемая субъектами сфера деятельности, изобилующая нарушениями экологических требований, поэтому элементы публичного права по-прежнему будут востребованы в ближайшее время и останутся необходимыми до тех пор, пока уровень экологического сознания граждан не станет достаточно высоким. Однако при этом необходимо четко установить пределы вмешательства государственных органов в деятельность природопользователей на законодательном уровне.

16. Для совершенствования экологического законодательства РК и для более эффективного осуществления Парламентом РК своих функций с точки зрения обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан необходимо внести следующие изменения и дополнения:

1. Главу 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» следует дополнить новой статьей «Компетенция Парламента РК в области охраны окружающей среды и природопользования» следующего содержания:

- осуществление права собственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие

природные ресурсы, находящиеся на ее территории, непосредственно или через уполномоченные им государственные органы;

- разработка, принятие и совершенствование законов в области обеспечения экологической безопасности;

- определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества;

- в отдельных случаях объявление участка территории зоной экологического бедствия.

2. Статью 18 «Принятие законов» Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года следует дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы обязательно.

Проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной, безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе.

Экспертиза проводится для:

- 1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

- 2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

- 3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта».

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:**

- 1 Барбашова Н.В. Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности»: дис. ... канд. юрид. наук. - Киев, 1999. - 193 с.
- 2 Галяметдинова А.Ю. Международно-правовые аспекты экологической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 2000. – 196 с.
- 3 Кузьмин В.Н. Правовые формы обеспечения экологической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001. – 154 с.
- 4 Лысухо П.И. Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002. – 175 с.
- 5 Майданова М.В. Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002. – 167 с.
- 6 Отке А.И. Международно-правовые аспекты экологической безопасности стран-участниц СНГ: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002. – 183 с.
- 7 Русаков М.И. Экологическая безопасность современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. - Нижний Новгород – 2006. - 204 с.
- 8 Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2004. – 356 с.
- 9 Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1999. - 290 с.
- 10 Косдавлетов К.К. Правовые основы экологической безопасности Республики Казахстан: автореф. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2000. – 29 с.
- 11 Абдраимова М.Ж. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 2007. – 158 с.
- 12 Филин В.В. Административно-правовые вопросы деятельности государственных органов, осуществляющих

экологический контроль в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2006. – 136 с.

13 Назарбаев Н.А. Идейная консолидация общества – как условие прогресса Казахстана. — Алматы: Юрист, 1998. – 28 с.

14 Назарбаев Н.А. Эпицентр мира. – Астана: «Елорда», 2001. – 286 с.

15 Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года N 1241) (утратила силу) /ИС «ПАРАГРАФ».

16 Скалей Е. Какой ущерб получил Казахстан после падения «Союза» и кто его компенсирует? / <https://365info.kz/2018/10/kakoj-ushherb-poluchil-kazahstan-posle-padeniya-soyuza-i-kto-ego-kompensiruet>

17 Алтынбаев К. Неудачный запуск российского «Союза» вызвал тревогу у казахстанских экологов /[http://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi\\_ca/features/2018/10/19/feature-01](http://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi_ca/features/2018/10/19/feature-01)

18 Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1985. – 797 с.

19 Шишкин С.К. Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Теория и практика. – М.: «Ось», 2009. – 160 с.

20 Республика Казахстан. Экологический Кодекс от 9 января 2007 года - № 212-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2007. – № 1 (2482). - 1 с.

21 Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит. – М.: Издательский центр «Анкил», 1998. – 207 с.

22 Республика Казахстан. О гражданской защите. (Закон от 11 апреля 2014 года) /ИС «ПАРАГРАФ».

23 Республика Казахстан. О безопасности машин и оборудования. (Закон от 21 июля 2007 года № 305-III ЗРК) /ИС «ПАРАГРАФ».

24 Модельный Закон «Об экологической безопасности» (новая редакция): Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 22-18 от 15 ноября 2003 года) /ИС «ПАРАГРАФ».

25 Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан. Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации. (приказ от 28 июня 2007 года № 204-п) /ИС «ПАРАГРАФ».

26 Тер-Акопов А.А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). - М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. – 126 с.

27 Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. - М.: Ось-89, 1998. – 258 с.

28 Республика Казахстан. Об охране окружающей среды. (Закон от 15 июля 1997 года) /ИС «ПАРАГРАФ».

29 Республика Казахстан. О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (Утратил силу). (Закон от 5 июля 1996 года № 19-І /І) «ПАРАГРАФ».

30 Республика Казахстан. О национальной безопасности Республики Казахстан: Закон от 26 июня 1998 года № 233-І (Утратил силу) /ИС «ПАРАГРАФ».

31 Собчак А.А. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда действием источника повышенной опасности: автореф. ... канд. юрид. наук. – Л., 1964. – 38 с.

32 Агарков М.М. и Д.М. Генкина. Возникновение обязательств из причинения вреда //Гражданское право. – М.: Юриздат, 1944. - Т.1. – 419 с.

33 Гражданское право /под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 1997. – Ч. П. – 784 с.

34 Болдинов В.М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002. – 372 с.

35 Шишкин С.К. Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Теория и практика. – М.: «Ось», 2009. – 160 с.

36 Президент Республики Казахстан. О Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы: Указ от 14 ноября 2006 года /ИС «ПАРАГРАФ».

37 Нурпеисов Д. Национальная безопасность: правовой аспект. - Научно-справочное издание. – Алматы, 2003. – 212 с.

38 Российская Федерация. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ // Российская газета. – 2002, январь-12.

39 Республика Адыгея. Об экологической безопасности: Закон от 26 ноября 2001 года // СЗ РФ. - 2005. - № 21. - Ст.2023.

40 Рекомендательный законодательный акт «Об экологической безопасности»: Принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств // <http://www.iacis.ru/html>. – СПб., 1996, ноябрь-2

41 Мухин И.А. Правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: международно-правовые вопросы: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 40 с.

42 Дубовик О.Л. Экологическое право. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 688 с.

43 Копылов М.Н. Экологическая безопасность: понятийно-терминологический аспект // Закон и право. – 2000. – № 3. – С. 55-57.

44 Злотникова Т.В. Проект конвенции об экологической безопасности // Зеленый мир. – 1998. – № 30.

45 Высторобец Е.А. Животный мир и право на благоприятную окружающую среду. - М.: Одна восьмая, 2005. – 151 с.

46 Петров В.В. Экология и право. - М.: Юрид.лит., 1981. – 224 с.

47 Борейко В.Е. Этика и менеджмент заповедного дела. – Киев: Киевский эколого-культурный центр, 2005. – 328 с.

48 Панорама дня // Зеркало недели. – 2002, октябрь– 5-10. – № 318.

49 Курманова А.К. Эколого-правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения: дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2007. – 152 с.

50 Философский словарь. – М.: Изд. «Республика», 2001. – 326 с.

51 Тихомиров Ю. А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство /сборник научных статей «Интерес в публичном и частном праве». – М.: ЗАО «Олита», 2002. - С. 4-12.

52 Российская Федерация. О безопасности. Федеральный закон от 12 апреля 2002 года /ИС «ГАРАНТ».

- 53 Малько А.В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. – 1999. – № 5-6.
- 54 Петров В.В. Экологическое право России. – М.: Бек, 1995. – 558 с.
- 55 Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.
- 56 Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. – М.: Эксмо, 2010. – 672 с.
- 57 Тихомиров Ю.А. Публичное право. - М.: БЕК, 1995. – 562 с.
- 58 Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. – М.: Изд. МГУ, 2003. – 286 с.
- 59 Баранов В.М. Законодательное определение «Экономическая безопасность государства» и современные проблемы ее правового обеспечения // Сборник научных статей «Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения». - Н. Новгород: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2001. – № 1. - С. 22-27.
- 60 Крассов О.И. Экологическое право. – М.: Норма, 2008. – 624 с.
- 61 Дубовик О.Л., Кремер Л. Любе-Вольфф. Экологическое право. – М.: Эксмо, 2005. – 768 с.
- 62 Кузнецова Н.В. Экологическое право. – М.: Юриспруденция, 2000. – 180 с.
- 63 Трунцевский Ю.В. Экологическое право России. – М.: «Издательство ПРИОР», 1999. – 246 с.
- 64 Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: Интерлигал, 2004. – 312 с.
- 65 Новикова Е.В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан. – М.: Юристъ, 1999. – 212 с.
- 66 Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды /под ред. В.В.Петрова. - М.: Юридическая литература, 1986. – 398 с.
- 67 Духно Н.А. Теоретические основы обеспечения экологического правопорядка: дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2000. – 312 с.

68 Ерофеев Б. В. Экологическое право России. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 383 с.

69 Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: ТОО ИК НАС, 2003. – 328 с.

70 Мисник Г.А., Мисник Н.Н., Нарезная Е.В. Экологическое право. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. – 346 с.

71 Экологическое право России /под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. – М.: ИМПЭ, 1997. – 288 с.

72 Маковик Р.С. Экологическое право. Определения, схемы, комментарии. – М.: Манускрипт, 1996. – 98 с.

73 Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права //Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 26-32.

74 Стамкулов А. С. Экологическое право Республики Казахстан на пороге XXI века //Право и государство. - 1997. - № 4. – С. 34-38.

75 Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. – Караганда: Арко, 2001. – 255 с.

76 Экологическое право: курс лекций и практикум /под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2005. – 296 с.

77 Республика Казахстан. Земельный кодекс от 20 июня 2003 года № 442-III. - Алматы: Юрист, 2018. – 96 с.

78 Республика Казахстан. Водный кодекс от 9 июля 2003 года. //Казахстанская правда. – 2003, июль– 17.

79 Республика Казахстан. Лесной кодекс от 8 июля 2003 года //Казахстанская правда. – 2003, июль– 15.

80 Республика Казахстан. Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира: Закон от 9 июля 2004 года /ИС «ПАРАГРАФ».

81 Приказ и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 27 февраля 2015 года № 18-03/158 «Об утверждении размеров возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства Республики Казахстан в области охраны, воспроизводства и использования животного мира» /ИС «ПАРАГРАФ».

82 Правительство Республики Казахстан. Об утверждении базовых ставок для исчисления размеров вреда, причиненного нарушением лесного законодательства Республики Казахстан: Постановление от 31 мая 2007 года /ИС «ПАРАГРАФ».

83 Яковлев В.Н. Воскрешение не востребовавшейся концепции межотраслевой интеграции правовых норм в комплексной отрасли экологического права в современных условиях //Аграрное и земельное право. – 2009. - № 4. – С. 6-12.

84 Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. – Харьков: Основа, 1990. – 186 с.

85 Алёнов М.А. Экологический процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения. – Астана: ТОО «ПрофиМакс ДК», 2007. – 326 с.

86 Республика Казахстан. Кодекс о здоровье народа и системе здравоохранения от 18 сентября 2009 года /ИС «ПАРАГРАФ».

87 Республика Казахстан. Об использовании атомной энергии: Закон РК от 12 января 2016 года /ИС «ПАРАГРАФ».

88 Республика Казахстан. О радиационной безопасности населения: Закон РК от 23 апреля 1998 года //Казахстанская правда. – 1998, апрель- 25.

89 Республика Казахстан. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года /ИС «ПАРАГРАФ».

90 Рыбкина М.В. Система правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав: автореф. ... докт. юрид. наук. – СПб., 2009. – 42 с.

91 Байдельдинов Д.Л., Куратов С.Г. Правовые проблемы реформирования экологического законодательства Республики Казахстан. – Алматы: Зеленое спасение, 1998. - 144 с.

92 Правительство РК. Об организации Алакольского государственного природного заповедника на территории Алматинской и Восточно-Казахстанской областей: Постановление от 21 апреля 1998 г. /ИС «ПАРАГРАФ».

93 Правительство РК. О создании государственного учреждения «Каратауский государственный природный заповедник» Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан: Постановление от 1 марта 2004 года /ИС «ПАРАГРАФ».

94 Президент Республики Казахстан. О закрытии Семипалатинского испытательного ядерного полигона: Указ от 29 августа 1991 года /ИС «ПАРАГРАФ».

95 Правительство Республики Казахстан. О дальнейшем закрытии нерентабельных шахт Карагандинского угольного бассейна: Постановление от 29 сентября 1999 года /ИС «ПАРАГРАФ».

96 Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. ... докт. юрид. наук. – М., 2007. – 51 с.

97 Мухитдинов Н. Б. Основы горного права. – Алма-Ата: Кайнар, 1983. – 180 с.

98 Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: ЛГУ, 1976. – 216 с.

99 Приказ и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 27 февраля 2015 года № 18-02/178 «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню на участках государственного лесного фонда» /ИС «ПАРАГРАФ».

100 Аксененок Г.А. Правовое регулирование комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана //XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. – М.: Юридическая литература, 1962. - С. 235-236.

101 Правительство РК. О развитии ветроэнергетики: Постановление от 25 августа 2003 года /ИС «ПАРАГРАФ».

102 Рекомендательный законодательный акт «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества» от 29 декабря 1992 года: Принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств /ИС «ПАРАГРАФ».

103 Республика Казахстан. О национальной безопасности Республики Казахстан: Закон от 6 января 2012 года /ИС «ПАРАГРАФ».

104 Нескромный В. От «философии вражды» к «философии взаимозависимости». – М.: Статут, 1999. – 168 с.

105 Верховный Совет Республики Казахстан. Об охране здоровья народа в Республике Казахстан: Закон от 10 января 1992 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РК. - 1992. - № 3.

106 Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). – Киев: Наукова Думка, 1981.

107 Колбасов О.С. Экология: политика - право. - М.: Наука, 1976.–186 с.

- 108 Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. – Алматы: Жеті Жарғы, 1995. – 188 с.
- 109 Байсалов С.Б., Ильяшенко Л.В. 200 вопросов и ответов по охране природы. - Алма-Ата: Кайнар, 1987. – 212 с.
- 110 Модельный закон об охране окружающей среды. - Страсбург, 1994 /ИС «ПАРАГРАФ».
- 111 Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: словарь справочник. - М.: Экология, 1992. – 224 с.
- 112 Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. - М.: Юридическая литература, 1984. – 228 с.
- 113 Полянская Г.Н. Понятие охраны природы и природоохранительное законодательство // Советское государство и право. – 1975. – № 9. - 75 с.
- 114 Шестерюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. - Л.: ЛГУ, 1984. – 246 с.
- 115 Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. - М.: Наука, 1990. – 312 с.
- 116 Лунев А.Е. Природа, право, управление. - М.: Наука, 1981. – 278 с.
- 117 Охрана окружающей среды: модели управления чистотой природной среды. - М.: Юридическая литература, 1977. – 288 с.
- 118 Адиханов Ф.Х. Экологическое право. Практикум. Библиография. Законодательство. – Барнаул: БГУ, 1996. – 126 с.
- 119 Байдельдинов Д.Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. – Алматы: Казак университеті, 1998. – 98 с.
- 120 Гладков Н.А., Михеев А.В., Галушин В.М. Охрана природы. - М.: Наука, 1975. – 275 с.
- 121 Казанцев Н.Д, Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. - М.: Юридическая литература, 1962. – 280 с.
- 122 Сыроедов Н.А. Ленинские идеи об охране природы и природоохранительное законодательство //Сов. государство и право. – 1974. – № 4. – С. 71-72.
- 123 Еренов А.Е. Понятие правовой охраны природы и проблема совершенствования природоохранительного законодательства / Правовая охрана природы Казахской ССР. – Алма-Ата: Кайнар, 1977. - С. 18-42.
- 124 Стамкулов А.С. Правовая охрана природы в Казахской ССР. - Алма-Ата: Кайнар, 1982. – 176 с.

125 Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – Киев: Наукова Думка, 1976. – 298 с.

126 Дзейтов С.Г. Государство и экологическая безопасность: автореф. ... канд. юрид. наук. - СПб., 1994. – 26 с.

127 Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность: проблемы, поиск решения. – М.: Макцентр, 2001. – С. 4-13.

128 Бринчук М.М, Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. – 1994. – № 8. – С.12-22.

129 Байдельдинов Д.Л., Стамкулов А.С., Культелеев С.Т., Бекишева С.Д. Типовая программа по экологическому праву. – Алматы: КазНУ, 2000.

130 Стамкулов А.С. Экологическое право Республики Казахстан (на государственном языке). – Тараз: Тараз университеты, 2003. – 400 с.

131 Орлов Н. А. Устойчивое развитие и экологический аудит (правовой аспект) //Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2006. – № 2. – С. 173-177.

132 Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: ИД «Форум» - ИНФРА-М, 2006. – 383 с.

133 Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. – М.: Статут, 1996. – 626 с.

134 Комаров С. А. Общая теория государства и права. – М.: Норма, 1998. – 304 с.

135 Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск: ТГУ, 2000. – 216 с.

136 Елюбаев Ж.С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика. – Алматы: Печатный Дом «Колесо», 2010. – 452 с.

137 Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юридическая литература, 1987. – 387 с.

138 Попов В. К. Преподавание экологического права в Харьковском юридическом институте: Экологическое право и перестройка //Вестник МГУ. Серия «Право». – 1990. – № 2. – С. 34-38.

139 Стамкулов А. С. Особенности преподавания курса советского земельного права и правовой охраны природы в вечерне-заочном юридическом институте // Методическая работа в КазГУ. – Алма-Ата: КазГУ, 1979. – С. 176-180.

140 Забелышенский А. А. О формировании и развитии комплексной отрасли экологического права и соответствующей межотраслевой науки / Охрана окружающей среды: управление, право. – Киев: Наукова Думка, 1982. – С. 22-29.

141 Байсалов С. Б. Особенности преподавания экологического права в Казахской ССР // Вестник МГУ. Серия «Право». – 1990. – № 2. – С. 35-38.

142 Дигесты Юстиниана. – М.: Наука, 1984. – 365 с.

143 Кавелин К.Д. Что есть гражданское право. Где его пределы. – СПб.: Тип. Императ. акад. Наук, 1864. – 289 с.

144 Анисимов А.П. Правовое регулирование частных и публичных интересов (на примере градостроительного законодательства) / Материалы международной научно-практической конференции «Теоретические вопросы развития законодательства в Казахстане и совершенствование административного, административно-процессуального законодательства». – Астана: КазГЮУ, 2007. - С. 22-29.

145 Шарифуллин В.Р. Частно-правовое регулирование: автореф. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 28 с.

146 Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 176 с.

147 Голубцов В.Г. Публично-правовые элементы в отношениях, регулируемых гражданским законодательством: теория вопроса // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 33-42.

148 Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Часть Общая. – СПб., 1911. – 388 с.

149 Тихомиров Ю. А. Публичное право. - М.: БЕК, 1995. – 348 с.

150 Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – №5. – С. 22-28.

151 Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 456 с.

152 Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1979. – 1008 с.

153 Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года: утверждена решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года от 25 января 2000 года /ИС «ПАРАГРАФ».

154 Правительство Республики Казахстан. Об ограниченном изъятии соколов-балобанов и проведении охоты на дрофу-красотку: постановление от 11 сентября 2001 года /ИС «ПАРАГРАФ».

155 Правительство Республики Казахстан. О проведении научно-исследовательских работ по изучению возможности ограниченного изъятия животных, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан, в 1998-2002 годах: Постановление от 14 октября 1998 года /ИС «ПАРАГРАФ».

156 Правительство Республики Казахстан. О проведении охоты на дрофу-красотку: Постановление от 11 октября 2016 года № 580 /ИС «ПАРАГРАФ».

157 Правительство Республики Казахстан. О проведении охоты на дрофу-красотку: Постановление от 16 октября 2018 года № 643 /ИС «ПАРАГРАФ».

158 Правительство Республики Казахстан. О переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли другой категории: Постановление от 20 июня 2006 года /ИС «ПАРАГРАФ».

159 Правительство Республики Казахстан. О переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли другой категории: Постановление от 12 мая 2008 года /ИС «ПАРАГРАФ».

160 Правительство Республики Казахстан. О переводе отдельных участков земель лесного фонда в земли другой категории: Постановление от 14 июня 2007 года /ИС «ПАРАГРАФ».

161 Петров В.В. Экологические преступления: понятие и составы //Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 90-101.

162 Республика Казахстан. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: Конституционный закон от 16 октября 1995 года /ИС «ПАРАГРАФ».

163 Республика Казахстан. Об энергосбережении: Закон от 25 декабря 1997 года /ИС «ПАРАГРАФ».

164 Правительство Республики Казахстан. О Программе развития электроэнергетики до 2030 года: Постановление от 9 апреля 1999 года /ИС «ПАРАГРАФ».

165 Правительство Республики Казахстан. О мерах по дальнейшему развитию рыночных отношений в электроэнергетике Республики Казахстан: Постановление от 18 февраля 2004 года /ИС «ПАРАГРАФ».

166 Кубайчук Ю. Возобновляемая энергетика – ключ к сбалансированному развитию Казахстана // Зеленая энергетика. – 2007. – С.5-7.

167 Республика Казахстан. О поддержке использования возобновляемых источников энергии: Закон от 4 июля 2009 года /ИС «ПАРАГРАФ».

168 Дорошин Г. Возобновляемая энергетика в Казахстане // Зеленая энергетика. – 2007. – С. 24-25.

169 Модельный закон «Об основах экологического предпринимательства»: Принят на пятнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (Постановление N 15-6 от 13 июня 2002 года) /ИС «ПАРАГРАФ».

170 Республика Казахстан. О туристской деятельности в Республике Казахстан: Закон от 13 июня 2001 года /ИС «ПАРАГРАФ».

171 Сергеева Т.К. Экологический туризм. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 156 с.

172 Косолапов А.Б. Теория и практика экологического туризма. – М.: КНОРУС, 2005. – 182 с.

173 Энциклопедия окружающего мира «Вокруг света». – М.: Экономика, 1998. – 288 с.