

С. Т. Культелеев

Экологическое право РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Общая часть

(2-е издание, дополненное и переработанное)

NURPRESS
Алматы
2011

УДК 349.6(075)
ББК 67.407
К 90

*Обсуждено на заседании кафедры частных-правовых дисциплин
Каспийского общественного университета
Одобрено Ученым советом Каспийского общественного университета*

Рецензенты:

*Д. Л. Байдельдинов — доктор юридических наук,
профессор Казахского национального университета им. аль-Фараби.*

*Л. К. Еркимбаева — доктор юридических наук,
доцент Казахского национального университета им. аль-Фараби.*

Культелеев С. Т. — кандидат юридических наук, профессор
Каспийского общественного университета
К 90 Экологическое право Республики Казахстан. Общая часть.
Учебное пособие. — Алматы: Издательство «NURPRESS», 2011. — 432 с.

ISBN 9965-830-13-4

Экологическое право РК (Общая часть) — подготовлено в соответствии с Типовой учебной программой курса и содержит изложение основных тем Общей части курса. В учебном пособии дана характеристика экологических проблем в мире и в Республике Казахстан, указаны причины экологического кризиса. История развития экологического права РК освещается с учетом новых тенденций в его развитии. Подробно излагается деятельность органов экологического регулирования и управления. Учебное пособие дополнено главами: Экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования, Экологические требования к хозяйственной и иной деятельности. Значительное место уделено вопросам юридической ответственности за экологические правонарушения, рассмотрены все виды юридической ответственности по законодательству РК. При освещении тем были использованы кодексы, законы и иные нормативные правовые акты, принятые за последнее время, в том числе Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г.

Учебное пособие рекомендуется для студентов, аспирантов, магистрантов, преподавателей юридических вузов и факультетов. Оно будет полезно для работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, практикующих юристов, работников суда и прокуратуры; для всех, кто интересуется проблемой охраны и использования природных объектов и природных ресурсов, ее правовыми аспектами.

УДК 349.6(075)
ББК 67.407

ISBN 9965-830-13-4

© Культелеев С. Т., 2011.

© Издательство «NURPRESS», 2011.

ВВЕДЕНИЕ

Экологическое право является правовой наукой, которая, однако, сформировалась в результате развития естественных наук.

Под экологией понимается учение об условиях существования живых организмов во взаимосвязи со средой, в которой они обитают. Впервые в научную терминологию слово Экология было введено немецким биологом Э. Геккелем в 1866 году. Экология — это наука о взаимодействии живых организмов со своей средой обитания (греч. «ойкос» — жилище, «логос» — изучать). Первоначально экология являлась лишь составной частью биологии. Обострение экологической обстановки в мире в середине XX века вывели экологию из предмета изучения ограниченного круга биологов и поставило ее в число важнейших наук современности.

Из общей экологии выделяется ее важнейшая часть — социальная экология, изучающая условия и закономерности взаимодействия общества с окружающей его природной средой обитания. В социальную экологию составной частью входит правовая экология.

Началось изучение взаимодействия общества и окружающей среды, а также индивидов в обществе по поводу окружающей среды, в том числе взаимодействие, опосредованное правовыми нормами.

Экологическое право Казахстана как отрасль права зародилось после Октябрьской революции 1917 г. в составе другой отрасли, которая в науке получила название «Земельное право в широком смысле». Первоначально эта отрасль регулировала экологические отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов. Дальнейшее постепенное развитие природоохранных норм привело к формированию нескольких самостоятельных поресурсовых отраслей права — земельного, водного, лесного, горного.

Законодательное закрепление размежевания этих отраслей произошло в конце 60-х, начале 70-х гг. с принятием Основ законодательства, а затем Кодексов земельного, водного, лесного, о недрах.

Параллельно с процессом обособления поресурсовых отраслей права происходит процесс их интеграции, продиктованный необ-

ходимостью комплексного подхода к охране окружающей среды и каждого ресурса в отдельности. В юридических вузах начинают преподавать интегрированные учебные дисциплины «Правовая охрана природы», «Правовая охрана природных ресурсов», а затем «Экологическое право РК».

В юридической литературе экологическую проблему рассматривают в единстве двух ее взаимосвязанных аспектов — природопользование и охрана окружающей среды. Эти две взаимосвязанные формы воздействия общества на природу и составляют основное содержание изучаемого курса. Вместе с тем в нынешней экологической ситуации в фокусе разнообразных неблагоприятных последствий вмешательства в природу оказался непосредственно человек, его здоровье и благосостояние.

Поэтому охрана благоприятной для жизни и здоровья граждан республики окружающей природной среды стала основой экологической безопасности и является одним из стратегических фундаментальных компонентов национальной безопасности и важнейшим аспектом защиты интересов и приоритетов страны в международных и интеграционных процессах, что закреплено в Концепции экологической безопасности РК, одобренной Указом Президента РК 3 декабря 2003 года. В ст. 31 Конституции РК указано: «Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека».

Юридические аспекты этих задач призвано решать экологическое законодательство. Интегрированным актом этого законодательства является Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г.

Экологическое право содержит комплекс взаимосвязанных правовых норм различных отраслей права, поскольку экологические проблемы затрагивают различные сферы деятельности человека. Экологизация норм различных отраслей права — одна из основных задач экологической безопасности. И выполнение экологических требований, урегулированных нормами права, имеет большое значение в обеспечении рационального использования и охраны окружающей среды. Знание экологических норм необходимо всем должностным лицам, предпринимателям и гражданам. Это будет способствовать соблюдению экологических требований и вместе с тем обеспечению защиты их экологических прав.

Глава 1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ПРИРОДЫ — СТЕРЖНЕВАЯ ПРОБЛЕМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие и сущность взаимодействия общества и природы

Человек во все периоды своего развития использовал природу и вступал с ней во взаимодействие. Формы и способы этого взаимодействия волновали его всегда и стали одной из важных проблем человечества. Но на различных этапах развития человек по-разному подходил к ее решению. В первобытнообщинном строе, когда знания человека о природе были ничтожно малы, производительные силы общества очень слабы, человек находился в полной зависимости от сил природы. Все его взаимодействие с природой сводилось к слепому подчинению этим силам. Хотя он и стремился познать и понять природу, жить с ней в гармонии, но сделать этого не мог из-за ограниченности своих экологических знаний.

Такая ограниченность находила отражение в формировании ненаучных, фантастических принципов и норм поведения человека во взаимоотношении с природой. В этот период родились обычаи жертвоприношений с целью умиловить стихийные силы природы; человек отождествляет себя с различными видами животных и растений и даже явлениями природы и наделяет их сверхъестественными свойствами. Группы очень старых деревьев, места обитания животных, наскальные изображения объявлялись священными и охранялись.

Первые высказывания ученых о влиянии человеческой деятельности на природу появились почти три столетия назад. Жан-Жак Руссо (1712—1778) писал, что деятельность человека в ряде случаев наносит вред окружающей среде.

Отдельные высказывания о влиянии человека на природу и необходимости разумного ее использования можно найти также в трудах ученых Э. Дарвина, Ж. Ламарка и ряда других исследова-

телей XVIII века. В XIX в. стали появляться крупные сочинения, посвященные влиянию общества на природу или отдельные ее ресурсы.¹

Следующим этапом на пути становления новой науки созоологии (науки о социальном обмене веществ и энергии, раскрывающей его влияние на природу и воздействие измененной природы на общество) — о разумном использовании богатств природы, во второй половине XIX в. стали работы К. Маркса «Капитал» и Ф. Энгельса «Диалектика природы», обобщившие факты о взаимодействии природы и общества, накопленные естествоиспытателями и историками².

К. Маркс и Ф. Энгельс сформулировали основные закономерности этого взаимодействия, вывели основные законы природы и общества — Закон единства материальной основы; Закон обязательного соответствия взаимодействующих явлений и процессов между обществом и средой его развития; Закон движения материи; Закон единства и противоположности; Закон количества и качества; Закон размножения; Закон наследственности. Ввели понятие обмена веществ между природой и обществом и показали историческую необходимость управления им.³

Ф. Энгельс обстоятельно осветил вопрос о взаимосвязи и взаимной обусловленности тел и явлений в природе, представляющей единое и взаимосвязанное целое. Отмечая, что, используя и употребляя энергию и материалы природы, общество само остается ее частью, а вся жизнь общества возможна только в тех пределах природных условий, которые определяются жизнедеятельностью человеческого организма, человека как биологической особи, и вне действия естественных законов природы никакая социальная жизнь невозможна.

Он писал: «...Мы отнюдь не властвуем над природой так, как завоеватели властвуют над чужим народом, не властвуем над ней так, как кто-либо находящийся вне природы... Мы, наоборот, нашей плотью, кровью и мозгом принадлежим ей и находимся внутри ее, все наше господство над ней состоит в том, что мы, в отличие от всех других существ, умеем познать ее законы и правильно их

¹ Марш Г. Американский лесовод.— «Человек и природа», 1866.

² Лаптев И. П. Теоретические основы охраны природы.— Томск, 1975, с. 9-10.

³ Энгельс Ф. Диалектика природы.— М., 1955, с. 11.

применить». Кроме того, он также указывал на то, что «...в природе ничего не совершается обособленно. Каждое явление действует на другое и обратно, и в забвении факта этого всестороннего движения и взаимодействия и кроется в большинстве случаев то, что мешает нашим естествоиспытателям видеть ясно даже самые простые вещи». ¹

Стремление господствовать над природой вопреки ее законам и таким образом одержать над ней легкую победу оканчивается для человека всегда печально. Имея в виду достижения в области химии, физики, энергетики и в связи с этим предостерегая от легкой победы над природой, Ф. Энгельс писал: «Не будем, однако, слишком обольщаться нашими победами над природой. За каждую такую победу она нам мстит. Каждая из таких побед имеет, правда, в первую очередь те последствия, на которые мы рассчитывали, но во вторую и в третью очередь совсем другие, непредвиденные последствия, которые часто уничтожают значение первых». ² Мстит, конечно, не в силу своего злого нрава, а потому, что человек необдуманно вмешательством нарушает сложившуюся миллионами и миллиардами лет взаимосвязь и взаимообусловленность явлений в природе и получает отрицательный результат, ибо в природе ничего не совершается обособленно, каждое явление связано с другими.

В подтверждение сказанного можно привести множество примеров. Человек далеко не всегда действует умышленно, а чаще из благих намерений. Так, истребление некоторых хищников в Боливии привело к таинственной болезни у людей, над распознаванием и установлением источника которой медики работали два года. Оказалось, что источником болезни явились чрезмерно расплодившиеся из-за сокращения количества именно этих хищников крысы и мыши.

Из благих намерений человек завез в Австралию кроликов и домашний скот. Первые настолько размножились, что стали интенсивно уничтожать сельскохозяйственные культуры, а навоз вторых природой не перерабатывался и портил почву. Тогда для сокраще-

¹ Энгельс Ф. Диалектика природы. К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., 2-е изд. т. 20, с. 496.

² Энгельс Ф. Указ. соч. с. 495-496.

ния поголовья кроликов пришлось завозить собак, названных впоследствии динго, а для переработки навоза — колорадского жука. Собаки вскоре одичали и стали поедать и домашний скот. Возникла проблема борьбы с динго.

Еще один пример неумышленного нарушения равновесия в природе. В Индии обнаружили массовое заболевание среди молодых крестьян юга — искривление коленных суставов (остеопороз). Началось с того, что там соорудили плотину. Вследствие этого повысился уровень грунтовых вод, и в почве стало больше щелочей. В растении сорго, которым питаются жители, возросло содержание молибдена, а это привело к снижению количества меди в организме человека, особенно у молодых людей. Отсюда и массовое заболевание остеопорозом.

Печальные примеры отрицательного результата вмешательства человека в природу можно привести из жизни Казахстана и других государств СНГ. Не достаточно обоснованная распашка более 22 млн. га целинных земель, подвергли ветровой эрозии до 12 млн. га пашни, 5млн. га водной и 500 тыс. га ирригационной эрозии. Из-за несбалансированного использования пастбищ около 60 % их подвержены процессам опустынивания.¹ После повального осушения болот в Белоруссии земли многих ее районов были буквально оголены из-за сдувания пересушенной болотной почвы.

Нельзя не упомянуть о строительстве водохранилищ на равнинных землях. Вопреки ожидаемому результату в таких водохранилищах рыба погибает, вода плесневеет, не говоря уже о том, что навсегда теряются для сельского хозяйства многие десятки и сотни тысяч гектаров земель. Аральская катастрофа в Казахстане это также результат бесконтрольного и расточительного использования водных ресурсов бассейнов Арала без учета возможного ущерба для окружающей среды. Начиная с 1960 года море недополучило около 1000 км.³ речных вод, в результате чего уровень снизился на 17 метров, объем сократился на 75 %, а площадь зеркала воды более чем наполовину. Море потеряло былое рыбохозяйственное и транспортное значение, оно отошло от берега местами более чем 100-150 км., обнажив более 33 тыс.км². засоленного бывшего дна, с которого, по некоторым оценкам, выдувается и выносятся за пре-

¹ Проблемы экологии в Казахстане.— Алматы, 1997.

дела Аральского моря до 100млн.т в год соленой пыли. Элементы солевых выбросов с Арала обнаружены и в Европе, и в Северном Ледовитом Океане.¹

Профессор Ю. Е. Винокуров считает, что уже сейчас многие факторы позволяют характеризовать современную тенденцию во взаимоотношении человека и природы как антропогенный экоцид — разрушение людьми экологической жизни на Земле.²

Не обошли вниманием данную проблему и законодатели. По всей видимости в силу значительности последствий такого рода преступных деяний состав экоцида фигурирует в Уголовном кодексе РК в Главе 4 «Преступления против мира и безопасности человечества» ст. 161. Массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы, земельных или водных ресурсов, а также совершение иных действий, вызвавших или способных вызвать экологическую катастрофу.

Человек нарушает законы природы и получает печальный результат также в связи со сведением (чрезмерной рубкой) лесов, неразумным истреблением диких животных и т.д. Нарушением законов природы является и загрязнение воды и воздуха, ибо природа без вмешательства человека представляет собой безотходное производство.

Задача человечества заключается в том, чтобы использовать природу разумно, воздействовать на нее с учетом ее законов, научно обоснованно и целенаправленно. В противном случае неизбежен конфликт общества с природой, экологический кризис или, как нередко сейчас говорят, экологический иммунодефицит (экологический СПИД, недостаток или отсутствие в природе защитных сил против отрицательного воздействия человека).

Природа всегда права, ошибки и заблуждения исходят от людей. Как правильно отмечает М. М. Бринчук, «законы развития природы-законы более высокого порядка для человека в сравнении с законами развития общества. Это объективные законы. В силу их действия и благодаря им человек появился и может существовать.

¹ Информационный Экологический Бюллетень. Итоговый выпуск, 1997.— Алматы, 1998, с. 26—28.

² Экологическое право РФ: Курс лекций. Под ред. проф. Ю. Е. Винокурова.— М., 1997, с. 4.

Законы общества написаны человеком для собственного, социального, политического и экономического удобства, организации и обеспечения общежития. Знание и соблюдение законов развития природы в деятельности человека и общества имеет решающее значение и оценивается как императив... Законы развития природы должны учитываться при подготовке законопроектов об охране окружающей среды. Обеспечение учета и соблюдение законов природы при принятии хозяйственных, управленческих и иных экологически значимых решений — одно из условий, методологическая основа выхода из экологического кризиса».¹

Познание законов природы и воздействие на природу в соответствии с ее законами — первостепенная задача человечества. Другая задача состоит в том, чтобы как можно больше экологизировать внутреннюю и внешнюю политику государства. Все — экономика, право, наука и техника, образование и воспитание — должно быть проникнуто экологическим духом, духом разумного использования природных ресурсов и эффективной охраны природной среды.

В этой связи высказывания К. Маркса и Ф. Энгельса по сей день представляют очень важную основу для развития. С этого момента внимание ученых к исследованию влияния общества на природу и природы на общество значительно усилилось. Но некоторые ученые, стоявшие на идеалистических позициях, развивали неверные представления о решающей роли природы в развитии общества, настойчиво доказывали наличие закона убывающего плодородия почвы, говорили о перенаселении планеты.

Конечно, К. Маркс и Ф. Энгельс еще не говорили об особой науке — охране природы. Однако от этого их роль в развитии науки экологии нисколько не умаляется.

Вскоре после окончания второй мировой войны во всех передовых странах мира начался бурный Н.Т.П., охвативший все основные отрасли науки и практики. В связи с этим резко усилилось разнообразное использование всех природных ресурсов и на основе этого-влияние общества на природу. Проведенные многочисленные испытания ядерного оружия и развитие атомной промышленности, стремительно нарастающее использование сильно действу-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право.— М.: Юристъ, 1998.— С. 36—37.

ющих ядохимикатов, громадное увеличение сбросов отходов промышленных предприятий привели к резкому ухудшению среды жизни человека и всей живой природы. В ряде городов мира были случаи массового заболевания и гибели людей от загрязнения атмосферы и воды. Кроме того, генетики установили изменение наследственности у людей в результате повышения фона радиации. Перед человечеством возникли сложные проблемы управления воздействия на природу, сохранения своей среды жизни. Эти проблемы осложнились все убыстряющимся ростом населения, что получило название демографический взрыв.

В рамках существовавших наук капитально решить проблемы, стоящие на грани естественных и социальных наук, не представлялось возможным. Вот почему с начала второй половины XX века возникла острая потребность в формировании особой науки об охране природы, в связи с чем появился ряд научных статей, книг. Во многих странах создавались при Научных центрах комиссии по охране природы, лаборатории, научно-исследовательские институты. Стимулирующее влияние на развитие науки об охране природы оказало создание в 1948 г. Международного Союза охраны природы ООН. Генеральная Ассамблея ООН организовала обсуждение ряда важнейших практических проблем по охране природы. Определенный вклад по данной проблеме внесли исследователи зарубежных стран, опубликовав ряд монографий: Ж.Дорстон «До того как умрет природа» 1968 г.; Р. Парсон «Природа предъявляет счет» 1969 г.; К. Уатт «Экология: управление природными ресурсами» 1971 г.; И. Адабашев «Трагедия или гармония», 1973 г.; У.О.Дуглас «Трехсотлетняя война: хроника экологического бедствия» 1979 г.

Важнейшие обобщения в области частных и общих проблем взаимодействия природы и общества сделали ученые В.В.Докучаев, И.П.Бородин, А.А.Измаильский, А.Л.Силантьев, Г.Ф.Мороз, И.П.Герасимов, юристы В.В.Петров, О.С.Колбасов., Б.В. Ерофеев, В.А.Чичварин, М.М.Бринчук, казахстанские ученые С.Б.Байсалов, А.Е.Еренов, Н.Б.Мухитдинов, А.С.Стамкулов, Б.Ж. Абдраимов, Д.Л. Байдельдинов, Ж.Х. Косанов, А.Х Ходжиев и др.

Природа — основа жизни человека

По отношению к человеку природа выполняет ряд функций, связанных с удовлетворением его потребностей: экологическую, экономическую, эстетическую, рекреационную, научную, культурную. По мнению М. М. Бринчука, содержание экологической функции определяется тем, что с учетом взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и процессов в природе обеспечивается экологическое равновесие, включая экологический оптимум для человека. В ее рамках человек взаимодействует со средой своего естественного обитания. Отдельные элементы природы являются непосредственными источниками удовлетворения естественных физиологических потребностей человека — дыхания, утоления жажды, питания. О значении данной функции для человека свидетельствуют следующие данные: человек может прожить без воздуха несколько минут, без воды — несколько дней, без пищи — около двух месяцев. Состояние природных ресурсов, прежде всего лесов, вод, земель, определяет состояние климата и погодных условий, от которых также зависит человек и развиваемая им экономика.

Другая наиболее существенная функция природы — экономическая. Ее сущность предопределена тем, что природные ресурсы, которыми пользуется человек, обладают экономическими свойствами, экономическим потенциалом. Если экологическая функция является «вечной» по отношению к человеку, то экономическая появилась, когда человек начал создавать первые орудия труда, строить себе жилье, шить одежду. Природные богатства служат источником удовлетворения разнообразных, все возрастающих по мере развития человека его материальных потребностей. Разговор о сути экономической функции взаимодействия можно предварить эпиграфом: «Природа для человека — хлеб насущный». Действительно, она является главным источником богатства любой нации. За счет нее человек получает около $\frac{3}{4}$ всех материальных благ. За счет природных ресурсов члены общества обеспечивают питание и одеждой, жильем и элементами благоустройства, комфорта и т.д. За счет природы обеспечивается развитие науки и техники, обороноспособность и т.д. В целом общество вступает во взаимодействие с природой с целью удовлетворения своих экономических потребностей.

Природа, не только источник сырья и продуктов, но и место обитания человека, место его труда, отдыха, вдохновения, эстетического наслаждения и т.п.

Эстетическая, рекреационная, научная, культурная функции природы появились гораздо позже экономической, на достаточно высокой стадии развития человеческого общества. В процессе общения с природой человек удовлетворяет свои духовные и информационные потребности. И в самом деле: природа, формировавшаяся в течение миллиардов лет,— богатейший источник разнообразных знаний: о процессах и законах эволюции нашей планеты и ее экологических систем, о механизме функционирования природы, о том, почему появился человек, как он развивался и что его ожидает, если не будет резко ограничена его разрушительная по отношению к остальной природе деятельность. Чтобы построить корректные отношения с природой, человек заинтересован во всей этой информации, однако получена она может быть только посредством организации и проведения научных исследований, а затем использована для создания механизмов, в том числе правовых, регулирования своего отношения к природе.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку является юридически значимым. Он положен в основу правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий человеческой деятельности. Так, чтобы поддержать экономическую функцию природы и предупредить истощение природных ресурсов, современное экологическое право устанавливает требования, касающиеся рационального использования земли, вод, лесов, других природных богатств; направленные на охрану природы от химического, физического и биологического загрязнения с целью обеспечения оптимальной возможности для реализации экологической функции природы. В рамках законодательства об особо охраняемых природных территориях регулируются отношения, связанные с удовлетворением эстетических, рекреационных, научных, культурных потребностей человека при его общении с природой.

Взгляд на историю взаимоотношений человека и природы позволяет судить об истинном его отношении к своей прародительнице. История развития человеческого общества — это история рас-

ширения масштаба и разнообразия воздействия человека на природу, усиления ее эксплуатации. По результатам человеческой деятельности относительно природы можно судить о нравственности человека, уровне его цивилизованности, а также о его социальной ответственности перед будущими поколениями.¹

Концепции отношения общества к природе

Существует несколько концепций взаимодействия общества и природы: **натуралистическая**, когда природа рассматривается в качестве божества, некоего идеала, возвышающегося над обществом,— проявляется в принципе невмешательства в природу, «назад к природе»; **потребительская** концепция — с идеей приоритета, превосходства человека и общества над природой «Мы не можем ждать милостей от природы, наша задача как можно больше взять у нее». (И. В. Мичурин) и «На наш век хватит». Крайние проявления двух названных концепций иногда называют концепцией **алармизма** (аларм — тревога), когда все рассматривается или в черных, или в розовых тонах.

Появились концепции: **ограничения или пределов роста** развития экономики, населения, научно-технического прогресса (нулевой или ограниченный рост — в качестве примера назовем теорию Мальтуса), концепцией **глобального управления** окружающей природной средой; концепцией **экологических революций** (от потребительского подхода к осознанному рациональному природопользованию).

Сторонники **концепции невмешательства в природу** исходят в теоретическом аспекте из того, что все процессы в природе осуществляются на основе объективных законов («природа знает лучше»), и всякие попытки вмешательства в природу с целью исправления ее дефектов без учета законов ее развития оборачиваются серьезными последствиями и для человека, и для природы.

Считалось, самой современной концепцией **охраны и развития** она была наиболее обоснована на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро (1992). Однако на внеочередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по экологическим проблемам (Нью-Йорк,

¹ Бринчук М. М. Экологическое право.— М., 1998., с. 13-15.

1997) констатировано, что в большинстве стран-участниц этой Конференции не выполнена практически ни одна рекомендация.

В настоящее время более правильно говорить о **концепции экологически обоснованного устойчивого экономического и социального развития**, имея в виду, что экономическое и социальное развитие общества является ведущим фактором отрицательного воздействия на природу.

Концепция устойчивого развития (sustainable development) — одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы. Ее появление, развитие и признание связано с природоохранительной деятельностью ООН. Так, по инициативе Генерального секретаря ООН в 1984 г. была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию. Доклад Комиссии «Наше общее будущее» был представлен Генеральной Ассамблее ООН в 1987 г.¹.

Центральное место в этом документе занимает концепция устойчивого развития. Исходя из того, что основной задачей развития является удовлетворение человеческих потребностей и стремлений, устойчивое развитие определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности².

Концепция устойчивого развития получила закрепление на Всемирном саммите по устойчивому развитию, проходившем в Йоханнесбурге (ЮАР) с 26.09. по 04.10.2002 г. Один из крупнейших форумов в истории человечества собрал рекордное количество участников — 70 тысяч.

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.), а также Всемирного Саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.).

¹ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР).— М., 1989.

² Там же.— С. 50.

Республикой Казахстан принят ряд мер в направлении достижения устойчивого развития.

На глобальном уровне, с 1998 года Казахстан является членом и активным участником Комиссии по устойчивому развитию ООН, процессов «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и устойчивое развитие для Азии». С 2003 года Казахстан является также участником региональной евразийской сети Всемирного совета предпринимателей для устойчивого развития.

На региональном уровне Казахстан участвует в реализации Регионального плана действий по охране окружающей среды и подготовке Рамочной Конвенции по окружающей среде для устойчивого развития стран Центральной Азии, активно поддерживает процесс подготовки Центрально-Азиатской стратегии устойчивого развития (Субрегиональной Повестки — 21).

На национальном уровне приняты Стратегия развития Казахстана до 2030 года, Стратегия индустриально-инновационного развития до 2015 года, Концепция экологической безопасности Республики Казахстан до 2015 года, создан Совет по устойчивому развитию Республики Казахстан, АО Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына», Евразийский банк развития.

Устойчивое развитие — это идеология Стратегии «Казахстан — 2030». В соответствии со Стратегией, будущее Казахстана связано с единством, сбалансированностью всех аспектов развития общества. Казахстан рассматривается как страна, добывающаяся устойчивого экономического роста, благополучия, здоровья и благоприятной окружающей среды для всех своих граждан. «Казахстан к 2030 году должен стать чистой и зеленой страной, со свежим воздухом и прозрачной водой. Промышленные отходы и радиация больше не будут проникать в наши дома и сады. Наши дети и дети наших детей будут жить полноценной жизнью в здоровых условиях», — говорится в Стратегии «Казахстан — 2030».

Закономерно, что в Стратегии вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира, объявленной в Послании Президента страны народу Казахстана 1 марта 2006 года, поставлены новые задачи в области устойчивого развития. Это — необходимость устойчивого экономического роста, устойчивая энергетическая политика, переход к экологическим стандар-

там устойчивого развития общества, создание устойчивых бизнес-структур, устойчивая политика занятости, устойчивое развитие столицы Казахстана — города Астаны.

Во исполнение указанных решений в республике принята Концепция Перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007—2024 год. Одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2006 года.

Предлагаемая Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию определяет видение, цели и приоритеты государственной политики Республики Казахстан в области обеспечения устойчивого развития страны и позволит утвердить роль Казахстана на мировой арене как одного из лидеров устойчивого развития человеческой цивилизации, то есть обеспечить сбалансированное развитие политических, экономических, экологических и социальных аспектов, обеспечивая тем самым высокое качество и передовые социальные стандарты жизни всех слоев населения страны.

Устойчивое развитие страны — это совокупность условий, факторов, инструментов, обеспечивающих постоянное, от поколения к поколению, возрастание общественного богатства, природного капитала, культурного наследия и уровня жизни общества.

Устойчивое развитие неразрывно связано с конкурентоспособностью страны.

Основными составляющими устойчивого развития являются политическая, культурная, экономическая и экологическая устойчивость. При этом одной из главных задач, стоящих перед мировым сообществом в XXI столетии, является защита природы как универсальной ценности, обеспечивающей существование человечества в историческом контексте. С ростом технических возможностей человека возрастает антропогенное давление, увеличиваются риски деградации природной системы, которая не только может оказаться необратимой, но и приведет общество к границам экологического кризиса.

Экология является универсальной доктриной, рассматривающей различные аспекты жизни общества через призму системного подхода, через понимание долгосрочных последствий приня-

тия тех или иных решений. Фактически, экология есть учение об устойчивом развитии (см. указанную Концепцию).

В целях реализации Стратегического плана развития Казахстана до 2020 года Министерством охраны окружающей среды разработана отраслевая Программа «Жасыл даму» на 2010—2014 годы — программа сохранения и восстановления природных экосистем Казахстана. Эта Программа была утверждена постановлением Правительства РК от 10.09.2010 г.

По инициативе Министерства охраны окружающей среды РК предлагается в 2012 г. провести в Казахстане III Всемирный саммит по устойчивому развитию.

Глава 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В МИРЕ И В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Общая характеристика состояния окружающей природной среды в мире

Сегодня понятие «экология» у всех на слуху. Как правило, рядом с этим словом всегда стоит другое — «проблемы». Но у нас с экологией не может быть проблем, как не могут они быть с «психологией», «биологией» или «астрологией». «Экология» — это разносторонний комплекс знаний. И проблема у нас скорее с состоянием окружающей среды. Усилившееся в последнее время внимание к проблеме охраны окружающей природной среды вызвано, прежде всего, все возрастающим загрязнением окружающей среды и нарастающим экологическим кризисом, охватившим многие государства мира, в том числе Республику Казахстан.

Загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов и нарушение экологических связей в экосистемах стали глобальными проблемами. И если человечество будет продолжать идти по нынешнему пути развития, то его гибель, как считают ведущие экологи мира, через два-три поколения неизбежна.

Негативная деятельность человека по отношению к природной среде проявляется объективно в трех взаимосвязанных формах. Это — загрязнение окружающей природной среды, истощение природных ресурсов, разрушение природной среды.¹

Основными объектами загрязнения являются атмосферный воздух, водоемы, включая Мировой океан, почвы. Ежедневно в атмосферу выбрасываются тысячи и тысячи тонн угарного газа, окислов азота, серы и других вредных веществ. И только 10 % этого количества поглощается растениями.²

Концентрация двуокиси серы в окислах азота порождает кислотные дожди, которые уничтожают урожай, растительность, вредно

¹ Петров В. В. Экологическое право России.— М., 1995.— С. 3.

² Петров В. В. Там же.— С. 4.

сказываются на состоянии рыбных запасов. Наряду с сернистым газом отрицательное воздействие на состояние атмосферы оказывает углекислый газ, который образуется в результате горения. Его источники — тепловые электростанции, металлургические заводы, транспорт. Такое физико-химическое изменение атмосферы может привести к явлению парникового эффекта. Суть его в том, что накопление углекислоты в верхних слоях атмосферы будет препятствовать нормальному процессу теплообмена между Землей и Космосом, будет сдерживать тепло, накапливаемое Землей в результате хозяйственной деятельности и в силу определенных естественных причин, например, извержения вулканов.

Парниковый эффект выражается в повышении температуры, изменении погоды и климата. Подобные явления мы наблюдаем уже сейчас. При современных антропогенных нагрузках каждые 10 лет температура будет повышаться на $0,5^{\circ}$ С. Последствия такого изменения температуры выражаются в повышении уровня Мирового океана и затоплении части суши, населенных пунктов. Такое изменение видимо и есть следствие небывалых наводнений в Европе в 2003, 2010 году (подчеркнуто — С.К.) Надо сказать, что за 100 лет уровень Мирового океана поднялся на 10—12 см., но при парниковом эффекте такой подъем может быть ускорен в 10 раз.¹

Другим последствием парникового эффекта может стать рост опустынивания земель. С загрязнением атмосферы связано состояние озонового слоя Земли, основная функция которого состоит в охране человека и природной среды Земли от губительного воздействия ультрафиолетового излучения из Космоса. Под воздействием озоноразрушающих веществ — флерона, фреона, хлора, углерода, выделяемого холодильными установками, автомобилями и т.д., идет постепенное разрушение этого слоя, в частности, в отдельных местах над плотно населенными территориями его толщина уменьшилась на 3 %. Известно, что сокращение озонового слоя на 1 % ведет к росту заболеваемости рака кожи на 6 %.²

Как известно, тропический лес — один из главных поставщиков кислорода, но как было отмечено на Всемирном саммите по устойчивому развитию, состоявшемуся с 26.08. по 04.09.2003 г. в Йоханнесбурге (ЮАР) половина тропических лесов уже

¹ Петров В. В. Там же.— С. 5.

² Петров В. В. Указ. соч.— С. 5.

уничтожена.¹ Кроме того, большой ущерб лесному хозяйству причиняют лесные пожары. Большие пожары были в конце 90х годов XX века в России, Казахстане, в конце января 2003г. в Австралии, и вновь в XXI веке только в России за неполный летний пожароопасный период 2010 г. возникло 25 тыс. очагов природных пожаров, общая площадь возгорания составила 51 тыс. га.²

По некоторым данным ежегодно в мире площадь лесов сокращается на 11 млн. гектаров, в минуту уничтожаются свыше 20 гектаров лесов. За всю историю цивилизации было вырублено 2/3 лесов. Их потеря — это не только потеря кислорода, но и важнейших экономических ресурсов, необходимых человеку.

В значительной мере «съедают» кислород автомашины, самолеты, космические ракеты и другие виды продукции НТР. Только один реактивный самолет за время перелета из Америки в Европу сжигает в среднем от 50 до 100 тонн кислорода. Такое количество кислорода за день производит 10 тыс. га леса.³

Другими не менее важными объектами загрязнения являются водоемы, реки, озера, Мировой океан. В Мировой океан ежегодно сливаются миллиарды тонн жидких и твердых отходов.

Среди этих отходов первенствует нефть, которая попадает в океан с судов, в результате добычи нефти в морской среде, а также вследствие многочисленных аварий нефтяных танкеров. Ежегодно совершаются десятки аварий с нефтяными танкерами. Так, в начале 2003 г. у берегов Испании затонул танкер «Престиж» с 77 тысячами тонн нефтепродуктов. Образовавшееся в результате аварии нефтяное пятно только за первую неделю катастрофы достигло 130 кв. км. Нанесенный ущерб от загрязнения нефтепродуктов составляет сотни миллиардов долларов (полностью подсчитать ущерб невозможно).

Глобальной катастрофой является выброс нефти в апреле 2010 г. из скважины в Мексиканском заливе Америки, который продолжался пять месяцев, и в море вытекло 4,9 млн. баррелей нефти.⁴

¹ Саммит земли. Эко курьер. 30.09.2003 г.

² Алибекова Р. Действовать с опережением. Казахстанская правда 10.08.2010 г.

³ Федоров Е. К. Мир как условие оптимизации отношений человека и природы.— М., 1983.— С. 70.; Матге Люсен. Сбережем землю.— М., 1985.— С. 61.

⁴ Международная панорама. Истинные масштабы ЧП. Казахстанская правда 04.08.2010 г.

Ученые подсчитали, что десять граммов нефти на кубометр воды достаточно, чтобы погибла рыба икра. А каждая капля — только одна капля образует на поверхности воды мутную пленку-белую диаметром 30 сантиметров. Весит капля 0,5—0,8 грамма.

Разлив нефти ведет к образованию в океане нефтяной пленки, гибели живых ресурсов моря, в том числе водорослей, планктона — вырабатывающих кислород. Кислород в атмосфере пополняется за счет двух источников — растительности (примерно 40 %) и Мирового океана (60 %). Гибель планктона под нефтяной пленкой уменьшает возможности океана пополнять атмосферу Земли запасами кислорода.

В результате нефтяного и другого загрязнения Мирового океана наблюдаются такие негативные явления, как размножение одноклеточной золотистой водоросли, которая в процессе своего развития поглощает кислород и выделяет углекислый газ. Она очень плодовита и развивается молниеносными темпами. Обычно ее пояс бывает шириной до 10 км и толщиной 35 м; скорость движения 25 км в день. В процессе движения эта масса водорослей уничтожает всю живую жизнь в океане — и растительную, и животную. Такие явления наблюдаются в Северном море, на юге Скандинавии.

Кроме того, загрязнение Мирового океана ведет не только к сокращению продовольственных ресурсов, рыбных запасов, но и заражению их вредными для человека веществами. Сбываются предсказания известного французского океанолога Жак-Ив Кусто, отмечавшего, что главную опасность для человечества представляет загрязнение воды, ибо все отравляющие вещества, выбрасываются ли они в атмосферу и на землю, в конечном счете, неизбежно оказываются в океане, который стал сегодня всемирной помойкой.

Массовым источником загрязнения окружающей среды стали химикаты, применяемые в сельском хозяйстве: минеральные удобрения, ядохимикаты, стимуляторы роста. На планете сейчас распространено свыше 5 млн. различного рода химических веществ и соединений. Токсичность действия их мало изучена (примерно 40 тысяч веществ).

Эти и другие последствия загрязнения окружающей природной среды в конечном итоге отрицательно сказываются на физическом

здоровье человека, на его нервном, психическом состоянии, на здоровье будущих поколений.

Приведем некоторые данные: 20 % населения постоянно подвергается аллергии в результате вредного воздействия загрязнения окружающей среды; каждый день на земном шаре умирает 25 тыс. человек из-за плохой воды, т.е. воды, которая содержит в больших дозах концентрации вредных веществ; 35 % населения промышленных городов систематически страдает различного рода болезнями, вызванными загрязнением окружающей среды.¹

Прошедший XX в. научно-технического прогресса существенно усилил экономическое давление человека на природную среду. В результате хозяйственной деятельности происходит постепенное истощение природной среды, т.е. потеря тех природных ресурсов, которые служат для человека источником его экономической деятельности. Ежедневно в результате нерациональной деятельности человека 44 гектара земель обращаются в пустыни. По данным ООН (материалы ПРООН), темпы роста опустынивания земель достигают до 23 миллионов гектаров ежегодно.

С принятием 17 июня 1994 г. Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции по борьбе с опустыниванием эта дата официально отмечается как Всемирный день борьбы с опустыниванием.²

Ныне ежедневно исчезают по одному виду животных и растений, уже уничтожено в результате человеческой деятельности более 200 видов животных и растений. На Международном ботаническом конгрессе, состоявшемся в Сент-Луисе в 1999г. было заявлено, что в результате человеческой деятельности половина земной поверхности была изменена, что грозит серьезным экологическим кризисом. И если нынешняя тенденция будет продолжаться, то во второй половине наступающего века исчезнет 2/3 существующих ныне растений, всего из 10 миллионов видов растений на планете учеными не изучено около 1,5.³ Российский писатель В. Распутин в журнале ВИР писал, что в наше время ежегодно исчезает с лица земли 10—15 тыс. биологических разновидностей.⁴

¹ Петров В. В. Указ. соч.— С. 3—6.

² Всемирный день борьбы с опустыниванием. Эко курьер от 17 июня 1998 г.

³ Землю не узнать. Казахстанская правда от 10.08.1999 г.

⁴ Распутин В. «Сколько будет лет в XXI веке?» Казахстанская правда 26.02.1999 г.

Картина мира ныне такова: ежегодно умирают от голода свыше 40 тыс. детей. Запасы кислорода уменьшились на 10 млрд. т., деградировано около 200 млн. га плодородных земель.¹

Кроме того, серьезной проблемой стала вероятность очень скорого исчерпания запасов полезных ископаемых. При нынешних темпах потребления разведанные запасы каменного угля, нефти, природного газа и других полезных ископаемых расходуются более высокими темпами, чем это было раньше, и количество этих запасов катастрофически уменьшается. Так, за последние 30—40 лет изъятия из недр Земли превзошли взятое все вместе с первобытных времен.² Налицо исчерпаемость полезных ископаемых, которых с учетом разведанных данных хватит лишь на обозримое будущее в пределах 100—150 лет (отсюда вытекает необходимость поиска новых источников энергий; с этим же связан достаточно болезненный, надвигающийся новый передел мира — раздел добываемой из недр земли нефтяной и газовой продукции).

Среди многих экологических проблем современного мира в настоящее место на первое время ставится проблема обеспечения людей на планете чистой питьевой водой. По последним оценкам специалистов ООН, ежегодно в мире от болезней, связанных с низким качеством питьевой воды, умирает 5 млн. человек, причем почти половина из них дети. Практически каждый пятый житель планеты лишен доступа к чистой питьевой воде, и это не только жители Азии и Африки. Так, в Западной Европе около 120 миллионов человек пьют воду сомнительного качества.

Ряд независимых экспертов, ученых, экологов считает, что если отношение человечества к окружающей среде не изменится, а мировая экономика будет продолжать развиваться по той же бесконтрольной модели потребления, то через 30 лет более половины населения планеты будет проживать в регионах, имеющих наибольшие проблемы с водными ресурсами. При таком сценарии событий не исключены и военные конфликты между государствами, поскольку чистая пресная вода станет самым дефицитным ресурсом и будет цениться не меньше, чем сегодня, например, нефть.

Таким образом, совершенно очевиден глобальный характер проблемы водных ресурсов. Не случайно одна из стратегических

¹ Ермичева И. А. Основы экологического права. Учебное пособие.— М., 2001, с. 5.

² Распутин В. Указ. соч.

целей ООН заключается в том, чтобы к 2015 году сократить вдвое количество людей, не имеющих доступа к чистой питьевой воде. Интересно, что на реализацию данной программы требуется огромная, на первый взгляд, сумма до 10 миллиардов долларов ежегодно. По мнению же экспертов ООН, это не столь большие деньги, если учесть, что только европейцы тратят на алкоголь каждый год в несколько раз больше.¹ 22 марта ООН объявила Международным днем воды.

С каждым годом увеличиваются темпы потребления пресной воды, что ведет к истощению водных ресурсов. К примеру, на все нужды человек затрачивает в сутки в среднем 150—200 л воды; столичный житель 200—300 л; Некоторые страны вообще лишены пресной воды и пользуются привозной. Переработка морской воды идет в городе Актау на Каспии, но пока эта проблема промышленного опреснения морской воды не получила широкого развития не только у нас в стране, но и во всем мире. Здесь есть свои сложности: для потребления опресненную воду требуется разбавлять обычной водой, и только в такой смеси она может быть использована по назначению.

Необходимо учитывать, что истощение и загрязнение природной среды ведут к разрушению экологических связей, образованию районов и регионов с полностью или частично деградированной природной средой, не способной осуществлять обмен веществ и энергии. Наиболее ярким примером такой деградации является Арал, который медленно умирает из-за отсутствия необходимого стока вод от двух среднеазиатских рек Сырдарьи и Амударьи.

На конференции ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро прозвучал вывод о том, что нынешняя рыночно-потребительская модель, действующая в ряде стран, стремительно ведет к гибели всего человечества. Это модель неустойчивого развития, характеризующаяся бездумной разработкой и потреблением природно-энергетических и сырьевых ресурсов биосферы.

Однако, к сожалению, практически все это время в мировом обществе не было понимания приоритетности решения экологических задач, а достижение экономического роста до сих пор во

¹ Конович Е. Экологической безопасности — приоритетное внимание. Казахская правда от 31.01.2003 г.

многом осуществляется за счет интенсивного использования природных ресурсов, растущей доли индустриально развитых стран по сравнению с развивающимися в использовании природного потенциала планеты и загрязнении окружающей среды. Другими словами, чем динамичнее развивается страна, тем больше ущерба приносит ее экономика окружающей среде, тем ярче выражена экологическая неустойчивость мирового развития.

Наглядным подтверждением данного факта являются результаты исследований ученых Оксфордского университета. Взяв за показатель экологической устойчивости потребление энергии, они пришли к выводу, что ребенок, родившийся в США, представляет в два раза большую угрозу для биосферы планеты, чем ребенок, родившийся в Швеции, в три раза большую, чем в Италии, в тридцать пять раз — в Индии, и в сто сорок раз большую, чем в Бангладеш. Если гипотетически допустить, что сегодня все страны мира перейдут на модель потребления развитых индустриальных стран, то для удовлетворения потребностей населения Земли в энергии и других ресурсах потребуется пять таких планет, как наша. Конечно, практически этот вариант даже в отдаленной перспективе вряд ли возможен в силу слишком уж большой разницы развития между странами. Но есть другой показатель—демографический, объективно смещающий центр экологической напряженности к странам «третьего мира», на которые приходится 90 процентов прироста мирового населения. Согласно прогнозам, сохранение этой тенденции приведет к тому, что к 2030 году развивающиеся страны будут загрязнять окружающую среду больше, чем США, Япония, Западная Европа вместе взятые.¹

Рост населения при нынешнем состоянии производства и уровне экологического сознания также существенно влияет на рост загрязнения природной среды и истощение природных ресурсов. Население Земли увеличивается каждую минуту на 150 чел., то есть на 80 млн. чел. за год. Оно достигло уже более 6 млрд. чел.

На проходившем Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (ЮАР) в 2002 г. также отмечалось: биологическое разнообразие сегодня сокращается беспрецедентными тем-

¹ Конович Е. Экологической безопасности — приоритетное внимание. Казахская правда от 31.01.2003 г.

пами, и именно в результате человеческой деятельности истощены до предела около 75 % морских рыбных запасов, на грани исчезновения 70 % коралловых рифов.¹

То есть природа деградирует, а вместе с ней деградирует и человечество. Здоровье населения ухудшается в результате загрязнения окружающей среды, что приводит к распаду генома человека. О распаде генома человека свидетельствуют данные о росте генетических заболеваний в развитых странах, прежде всего психических заболеваний и врожденных нарушений организма. Социальные последствия этого прогресса таковы, что распространяется алкоголизм, наркомания, снижение иммунного статуса, в связи с чем возникают новые виды болезней, например, СПИД, лейкемия, рак, инфекционные и вирусные заболевания.

Таким образом, экологическая безграмотность, незнание закономерностей, происходящих в природе, их игнорирование, беззаботное отношение к природным ресурсам — главные причины ухудшения состояния окружающей среды. Одно из существенных проявлений экологического кризиса связано с чрезмерным потреблением природных ресурсов. Уже сейчас человечество потребляет ресурсов природы на порядок больше того, что можно изъять из биосферы без ущерба нарушения ее биохимических циклов и способности самовосстановления. Человечество расходует 40 % всей продукции, произведенной фотосинтезом на суше. Иными словами, весь XX в. человечество жило за счет своих потомков.²

В настоящее время экологический кризис обострил до предела противоречия между экономическими потребностями общества и экологическими требованиями сохранения окружающей природной среды. Человечество находится на таком этапе истории, что дальнейшее его не только развитие, но и само существование полностью зависит от способности человека защитить природу как от возможных естественных нападений, так и от чрезмерной хозяйственной деятельности, от цивилизации с ее развивающимися формами, ставшей могучим средством самоуничтожения человечества. Раны, нанесенные природе, оказались настолько чудовищными, что прекратись они сегодня раз и навсегда, потребуются

¹ Саммит земли. Эко курьер от 30.09.2002 г.

² Бринчук М.М. Указ. соч.— С. 17—18.

огромные сроки до ее даже неполного излечения. Разрушение природы привело к физическому и психическому разрушению человека, к его нравственному обезображиванию.¹

Общая характеристика состояния окружающей природной среды в Республике Казахстан

Экологический кризис охватил и нашу Республику Казахстан, на что указывалось в Концепции Экологической безопасности Республики Казахстан принятой 21.03 1996 г., Советом Безопасности РК и одобренной Распоряжением Президента РК 30.04.1996 г. и в новой Концепции экологической безопасности РК, одобренной Указом Президента РК 3 декабря 2003 г.

В Концепции отмечается, что по естественным особенностям окружающей среды (биосферы) более половины территории Республики относятся к пустынным и полупустынным, а по естественно-историческим условиям и при сложившейся преимущественно ресурсно-сырьевой системе природопользования остаются экстремально высокими техногенные нагрузки добывающих и перерабатывающих предприятий, промышленных зон народнохозяйственного комплекса, военных объектов на экологически уязвимые природные системы (биогеоценозы) и проживающее в них население. В связи с этим в стране сложилась неблагоприятная, а в ряде регионов кризисная экологическая обстановка.

К наиболее опасным проявлениям экологического кризиса относятся региональное техногенное опустынивание, деградация почв, истощение и загрязнение водных ресурсов, загрязнение атмосферы, обезлесение, необратимое сокращение биологического разнообразия и разрушение генетического фонда живой природы, активизация угрожающих жизни стихийных природных явлений и промышленных катастроф, накопление опасных и токсичных отходов.

В некоторых регионах положение обострилось настолько, что нарастает опасность неотвратимых, необратимых и непредсказуемых явлений и резко сокращаются возможности прогнозирования управления и сохранения устойчивого природопользования (Приаралье, Семипалатинский полигон, Прикаспий, Байконур и др.).

¹ Распутин В. «Сколько будет лет в XXI веке?» Казахстанская правда 26.02.1999 г.

Таким образом, непринятие адекватных экологической обстановке мер, помимо ущерба для здоровья народа, чревато угрозой социальных конфликтов и прямым блокированием ряда важнейших направлений народнохозяйственного развития.

Вот почему экологическая безопасность является одним из стратегически фундаментальных компонентов национальной безопасности и важнейшим аспектом защиты интересов и приоритетов страны в международных интеграционных процессах.

В Концепции Экологической безопасности впервые дана трактовка статуса страны, окружающая среда которой наиболее уязвима. Это необходимо учитывать при разработке всего пакета экологических законопроектов и их согласовании с другими (особенно экономическими) проектами, чтобы гарантировать достижение целей, выполнение задач и соблюдение приоритетов общенациональной и экологической безопасности и устойчивого развития Казахстана.

Логично предположить, что основные принципы и положения этого документа должны учитываться в предлагаемых на рассмотрение парламента законопроектах. Сравнительный анализ поступающих в парламент законопроектов показал, что в профессиональной практике разработчиков законов пока нет единого концептуального социально-политического и социально-правового согласования проектов с точки зрения учета принципов национальной безопасности. В настоящее время такое согласование не выходит за рамки ведомственных и узкоотраслевых подходов к оценке и экспертизе актов.

Концепция экологической безопасности 2003 г. определила принципы, стратегические цели, задачи и приоритетные направления обеспечения экологической безопасности.

У Казахстана как экологически уязвимогo государства есть проблемы, требующие помощи мирового сообщества. В Казахстане площадь опустыненных и деградированных земель составляет около 70 % всей территории. Опустыниванием охвачены земли всех административных областей.¹ Не случайно 7 июля 1997 вступил в силу Закон Республики Казахстан О ратификации конвенции ООН по борьбе с опустыниванием.

¹ М. Турежанова. Охрана встанет на защиту. Казахстанская правда от 10 октября 2010 г.

По словам Президента РК Н. А. Назарбаева, одно из самых крупных бедствий принес казахскому народу Семипалатинский ядерный полигон. В республике от радиации пострадало свыше полумиллиона человек. 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 катклизма на обширные территории планеты.¹ В настоящее время акватория Аральского моря составляет 13 тыс. квадратных километров, или 17%, а объем воды — 90 кубических километров, или 9% от объема 1961 года.²

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. В республике только на Семипалатинском полигоне проведено около 500 ядерных испытаний, во время которых произведено 616 ядерных взрывов³

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.

Выступая на IX Евразийском медиа-форуме, Президент РК Н.А.Назарбаев отмечал: «Суммарная мощность ядерных зарядов, испытанных на казахстанской земле, равна 2,5 тыс. таких же бомб, сброшенных на Хиросиму».⁴

¹ Назарбаев Н. А. Идеинная консолидация общества как условие прогресса Казахстана.— Алматы, 1993.— С. 8—9.

² Сулейменов О. Спасти Арал всем миром. Казахстанская правда от 31.07.2010.

³ Ядерное оружие и ядерная энергия. О чем нам напоминает Казахстан? Казахстанская правда от 14.09.2010.

⁴ Махин В. Новая архитектура безопасного мира. Казахстанская правда от 28 апреля 2010.

Экологический кризис охватил не только Семипалатинскую область, но и прилегающие к полигону территории Приаралья, бассейнов Балхаша и Каспийского моря.

Особую тревогу вызывают в настоящее время и акватории казахстанской части Каспийского моря, где осуществляется интенсивная добыча нефти и вместе с тем загрязнение моря. По результатам учета численности в зиму 2005 г. общее поголовье тюленей было около 111 тысяч, а в 1990 г. зарегистрировано в пределах 360—400 тысяч особей. По отчетным данным Международной группы исследования каспийского тюленя (СІСС), за последние 50 лет численность тюленя уменьшается ежедневно на 3—4 %. В настоящее время сложилась критическая ситуация для существования Каспийских тюленей. За последние 30—35 лет отмечалось много случаев массовой гибели тюленей. Гибель животных в казахстанском секторе моря зарегистрирована в 1968, 1978, 1997, 2000, 2006 и в 2009 г.г. По некоторым данным именно в результате загрязнения моря нефтью в 2000 г. погибло 50 тысяч морских тюленей.¹

Только за период 2006—2009 годы в результате загрязнения Урало-Каспийского бассейна погибло 2143 осетровых и 1293 тюленей. Кроме того, значительный урон популяции осетровых рыб наносит браконьерство. По экспертным оценкам, незаконный рыбный промысел на Каспии за последние 40 лет нанес серьезнейший ущерб рыбам осетровых пород. Их популяция сократилась почти на 90%, то есть возникла реальная угроза самому существованию каспийского осетра.²

По мнению профессора М. Даирова, стоимость ежегодно добываемых нами 300 млн. тонн нефти может составить 45 млрд. долларов. Строительство нефтепровода, эксплуатация и ремонт морских платформ, транспортные и прочие расходы обойдутся примерно в 15 млрд. долларов в год. Потеря биологических ресурсов оценивается во столько же. Таким образом, чистая прибыль от добычи нефти может составить примерно 15 млрд. долларов и фактически будет равна сумме ущерба от утраты рыбных богатств

¹ Тюлени вымирают. Эко курьер от 17.08.2000 г.

² Семенова О. Когда осетр ревет белугой. Казахстанская правда от 16 июля 2010.

Каспия. Потери животного и растительного мира подсчитать очень трудно.¹

Помимо загрязнения моря, промышленная зона всех действующих в Прикаспии нефтепромыслов так же сильно загрязнена сырой нефтью и сточными водами. Уничтожен почвенный покров на общей площади в 200 тыс. гектаров. На ряде промыслов глубина загрязнения почв достигла 5-10 метров. Американский ученый Х.Беннет утверждает, что для создания из материнской породы слоя почвы толщиной 2-3 см. требуется от 200 до 1000 лет при наиболее благоприятных климатических условиях и хорошем покрове из деревьев, трав и другой растительности.² Неслучайно в апреле 2007 г. специализированным межрайонным экономическим судом Атырауской области с СП «Тенгиз-Шевройл» была взыскана денежная сумма в размере примерно 8,4 млн. долларов США за размещение и хранение 441.023 тонны серы без экологического разрешения.³ Этот штраф к 2009 г. составил миллиард тенге и по данным областной природоохранной прокуратуры поступил в доход государства.⁴

Нарушение окружающей среды в Республике Казахстан происходило и происходит прежде всего на территории городов (именно города являются центрами развития). Уровень загрязнения атмосферного воздуха, вод и почв во многих городах республики значительно превышают предельно допустимые нормы.

Загрязнение окружающей среды в городах Республики Казахстан достигло катастрофических размеров. В «черный» список самых загрязненных городов входят: Темиртау, Лениногорск, Усть-Каменогорск, Алматы, Шымкент, Актюбинск, Зыряновск; самых загрязненных рек — Иртыш, Илек, Сырдарья; самых загрязняющих предприятий — АО «Испат-Кармет», АО «Балхашмыс» (Карагандинская область), АО «Цемент» (Семипалатинская область).

¹ Тодорова Т. Сколько нефти добывать, чтобы не иссякли все запасы? Казахская правда от 5.010.2001 г.

² Фаизов К., Асанбаев И. Вернуть чистоту землям нефтепромыслов. Казахская правда от 30.05.2000 г.

³ Елюбаев Ж. С. Нефть, газ и право Казахстана, № 1, 2008.— С. 34.

⁴ Бакытова А. Взыскали миллиардный долг. Казахская правда от 15.09.2010.

По состоянию на январь 2010г. в Казахстане имеется около 600 млн.тонн токсических веществ. Накоплен и значительный объем стойких органических загрязнителей, хрома, тяжелых металлов. В результате на одного жителя страны в среднем приходится порядка 1,5 тыс. тонн промышленных и коммунальных отходов.¹ С загрязнением городской окружающей среды напрямую связан рост заболеваемости и смертности населения.

Для Казахстана на протяжении нескольких лет проблема обеспечения водными ресурсами также остается одной из самых актуальных и сложных. Особенно это касается западных и южных областей республики, где за последние годы значительное антропогенное воздействие на окружающую среду привело к химическому и микробному загрязнению как поверхностных, так и подземных вод.

По официальным данным, сегодня почти каждый третий казахстанец использует некачественную питьевую воду, что негативно сказывается на его здоровье и продолжительности жизни.

Продолжается сброс в водоемы неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод, объемы которых в 2009 составили около 3 млн. тонн. Остро стоит проблема доступа населения к качественной питьевой воде. 43 крупных промышленных предприятия «отправляют» в воздух около 2 млн. тонн выбросов. В зоне затопления и подтопления нагонными водами Каспийского моря находится 19 нефтяных месторождений с более чем 1 400 скважинами.²

На территории республики практически не осталось водных объектов, которых можно отнести к чистым.³

По некоторым данным, в Республике до 93—95 процентов и больше добываемых полезных ископаемых выбрасываются в окружающую среду как отходы производства.⁴ По заключению комитета экспертов Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), 95% всех патологий прямо или косвенно связано с неблагоприят-

¹ М. Турежанова. Охрана встанет на защиту. Казахстанская правда от 10.09.2010.

² М. Турежанова. Охрана встанет на защиту. Казахстанская правда от 10.09.2010.

³ Дускаев К. Трансграничные проблемы. Эко курьер от 12.10.2000 г.

⁴ Новые подходы к экологической уязвимости в кн. В. Василенко «На пути к ноосфере». Эко курьер, 1998, 18 февраля — 4 марта 1998 г.

ной окружающей природной средой.¹ Так, 90 % всех случаев заболеваний раком обусловлено негативным воздействием факторов окружающей среды.

Не меньшую экологическую опасность для республики представляет уничтожение лесов, о значении леса для живой природы и человека мы отмечали. Лес — это «легкие земли», без него невозможна жизнь. Лесистость нашей страны составляет всего 4,2% ее территории. В этих условиях мы должны особо дорожить каждым гектаром леса. Экологическим бедствием является и уничтожение диких животных. В Красную книгу Республики занесены 128 видов позвоночных, из них круглоротых — 1, рыб — 17 видов, земноводных — 3, пресмыкающихся — 10, птиц — 57 и млекопитающих — 40.²

Сегодня, судя по всему, вырисовываются три основных аспекта в решении экологических проблем. Во-первых, в ближайшее время основной акцент, вероятно, будет сделан на усиление государственного контроля над соблюдением экологических норм и одновременное ужесточение экологических требований для предприятий всех форм собственности.

Во-вторых, важной составляющей современного развития является сформированное экологическое мировоззрение на всех уровнях. Одним из шагов в этом направлении может стать разработка государственной программы образования по вопросам экологии, предложенная на заседании Совета безопасности республики. Нынешнее поколение должно научиться выстраивать парадигмы социально ориентированного экономического развития наряду с заботой о сохранении окружающей среды и защитой природных ресурсов.

В-третьих, реальность такова, что экономический и экологический факторы являются не просто взаимосвязанными категориями общественного развития, но и имеют одну общую основу в лице научно-технического прогресса. Следовательно, лидерство в мировой экономике в перспективе будет за теми странами, которые су-

¹ Олдак П. Г. Колокол тревоги.— М., 1990.— С. 5.

² Сатимбеков Р. Заповедники Казахстана и сохранение биоразнообразия. Экологический курьер INT от 30 апреля 2010 г.

меют полноценно использовать эту аксиому в поиске новых форм взаимоотношений с природой в рамках устойчивого развития.¹

Как видим, перед нынешним поколением стоит серьезная экологическая проблема, которая может быть решена различными способами. Юристов же интересует правовой способ решения названной проблемы. От других он отличается специфическими средствами, к которым относятся специальные правовые нормы — экологические, закрепленные в них экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, меры юридической ответственности за экологические правонарушения и т. д. Указанные нормы в своей совокупности образуют экологическое право.

Причины экологического кризиса

Под экологическим кризисом В. В. Петров понимает ту стадию взаимодействия между обществом и природой, на которой до предела обостряются противоречия между экономикой и экологией, экономическими интересами общества в потреблении и использовании природной среды и экологическими требованиями обеспечения охраны окружающей природной среды. Понятие «экологический кризис» впервые вошло в употребление в середине 70-х гг. XX в.

По своей структуре экологический кризис, по мнению В.В.Петрова, подразделяется на две части: естественную и социальную. Естественная часть свидетельствует о наступлении деградации, т.е. разрушении окружающей человека природной среды. Деградация окружающей природной среды, прежде всего, сказывается на здоровье человека и состоянии его генетического фонда. Деградация окружающей природной среды и ее последствия — лишь одна сторона проявления экологического кризиса.

Другой стороной, социальной, является кризис государственных и общественных структур, не способных обеспечить проведение эффективных мер по экологической безопасности общества, остановить деградацию окружающей среды, стабилизировать положение и оздоровить окружающую природную среду. Обе сто-

¹ Конович Е. Экологической безопасности — приоритетное внимание. Казахская правда от 31.01.2003 г.

роны экологического кризиса тесно взаимосвязаны (хотя в целом экологический кризис — это социальное явление).

Внешне это проявляется, **во-первых**, в недостаточно эффективной работе специальных органов по охране окружающей природной среды (прежде всего, Министерства охраны окружающей среды и иных специальных органов по охране и использованию лесов, рыбных ресурсов, животного мира, недр. Эти органы практически потеряли нити управления охраной окружающей среды. Принимаемые ими решения, разрабатываемые мероприятия не способствуют какому-либо положительному влиянию на экологическую обстановку в стране. На местах в областях, городах и районах эти недостатки усугубляются противостоянием представительных и исполнительных органов власти, а также местных органов самоуправления.

Во-вторых, экологический кризис проявляется в неспособности правоохранительных органов обеспечить надежный контроль и надзор за выполнением законов об охране окружающей среды. Из года в год растет противоречие между количеством совершаемых экологических правонарушений путем загрязнения окружающей среды, уничтожения природных объектов, порчи, повреждения природной среды и количеством дел, которые рассматриваются в уголовном, гражданском или административном порядке. В работе правоохранительных органов (внутренних дел, прокуратуры, суда) так называемые экологические дела занимают незначительное место — 5—10 % от всего количества рассматриваемых дел.

Не спасает положение и организация специальных органов по контролю за соблюдением природоохранительного законодательства в виде природоохранных прокуратур, которые действуют в ряде областей. Наконец, **в-третьих**, экологический кризис в его социальном аспекте проявляется в массовом эколого-правовом нигилизме, то есть в массовом неуважении эколого-правовых требований, в нарушении или невыполнении их. Поэтому правомерно говорить, что экологический кризис включает в себя в качестве составной части правовой нигилизм, отсутствие какой-либо законности в экологических отношениях.

Можно назвать две основные группы причин этого социального явления. **Первая группа** причин носит объективный харак-

тер. К ним, прежде всего, относится *монополия государственной собственности на природные ресурсы*, средства производства, исключая какие-либо экономические стимулы в охране окружающей среды. В одном лице государство через свои предприятия и организации — министерства и ведомства — осуществляло: а) эксплуатацию природных ресурсов; б) государственный контроль за охраной природы; в) меры уголовной, административной, гражданской ответственности за нарушение экологических требований. Ясно, что при такой постановке дела эти меры контроля, надзора меры ответственности не могли получить эффективной отдачи. Все это привело к безраздельному господству экономических потребностей над требованиями экологии, что в конечном итоге переросло в экологический кризис.

Вторая группа причин имеет субъективный оттенок. Все они связаны с нерациональным, порой преступным расходом денежных средств на нужды, не связанные с ростом благосостояния народа и улучшением окружающей природной среды.¹

В качестве основных причин существующей экологической ситуации в России М. М. Бринчук указывает 8 причин кризисного состояния окружающей среды. Все эти причины характерны и для нашей Республики Казахстан, поэтому мы приведем их в сокращенном изложении.

1) **Отсутствие политической воли государства** к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования. В области права эта причина проявилась, в частности, в отсутствии законов и адекватного правового регулирования в ряде экологически значимых сфер. В то же время, хотя в стране принимались законы и иные нормативные акты в сфере природной среды, со стороны государства при этом не было сделано усилий к тому, чтобы обеспечить их выполнение. Практическая деятельность по охране природы подменялась и подменяется словами о ее важности. В результате остались нереализованными практически все наиболее значимые нормативные предписания в данной сфере.

Наиболее серьезным проявлением отсутствия или дефицита политической воли явилось и то, что в стране, в которой оказывается

¹ Петров В.В. Указ. соч.— С. 17—24.

мощное антропогенное воздействие на природу, не была выработана целенаправленная научно обоснованная государственная экологическая политика. Процессы взаимодействия между обществом и природой развивались и до сих пор развиваются в значительной мере стихийно, без учета законов развития природы и экологических потребностей человека и общества.

Сама природоохранительная деятельность приобрела во многом декларативный и фиктивный характер.

2) Слабо развитое законодательство и право в области окружающей среды.

В системе российского, да и казахстанского (выделено нами С.К.) законодательства и права, в области окружающей среды до сих пор отсутствуют многие законодательные акты и правовые нормы, принятые в зарубежных экономически развитых государствах 20—25 лет назад. Принимаемые законы страдают серьезными дефектами: обилием декларативных положений; слабым регулированием процедур (экологического нормирования, лицензирования, оценки воздействия на окружающую среду, организации и проведения экологической экспертизы и др.), отсутствием эффективных механизмов реализации нормативных требований.

3) Дефекты организации государственного управления охраной окружающей среды и обеспечением рационального природопользования. Речь идет прежде всего о системе специально уполномоченных государственных органов, призванных организовать и обеспечить исполнение требований законодательства в данной сфере. Со времени распада СССР в Российской Федерации и в Казахстане (выделено нами С.К.) чуть ли не ежегодно происходят реорганизации систем государственных органов управления в сфере взаимодействия общества и природы и, к сожалению, не всегда в направлении ее улучшения;

4) В общественном развитии предпочтение отдается развитию экономики и удовлетворению экономических интересов без необходимой увязки с экологическими потребностями человека и экологическими возможностями природы.

5) Ведомственные интересы, удовлетворяемые, главным образом, за счет игнорирования экологических интересов общества,— одна из серьезнейших причин критического состояния окружающей среды.

6) **Дефицит финансирования программ и мероприятий** по охране окружающей среды. Традиционно финансирование в данной сфере осуществляется по остаточному принципу. Ситуация усугубляется крайне низкой эффективностью капиталовложений в охрану природы.

7) **Дефицит специалистов-экологов:** юристов, экономистов, социологов, инженеров и др. Так, все властные структуры испытывают острейший дефицит юристов. Отсутствие в депутатском корпусе опытных юристов, несомненно, сказывается на качестве принимаемых природоохранных законов. Недостает юристов-экологов и в органах исполнительной власти.

8) **Крайне низкий уровень правосознания, экологических знаний и экологической культуры.** Низкий уровень общей и экологической культуры, невиданное нравственное падение общества, безнаказанность.¹

К этим причинам, на наш взгляд, можно добавить ненадлежащий учет природных объектов и ресурсов, следствие которого — беззаботное отношение к природным ресурсам; экологические требования не всегда подкреплены охранительными нормами; отсутствие тех или иных методик привлечения к ответственности за экологические правонарушения; все еще низкое качество методик определения возмещения ущерба, убытков, вреда, нанесенного окружающей среде; полное отсутствие финансирования общественных организаций, осуществляющих экологическую экспертизу, контроль и др.

¹ Бринчук М. М. Указ. соч.— С. 26—32.

Концепция экологической безопасности Республики Казахстан (2004—2015 годы)

Общая характеристика

Основы государственной политики в области охраны окружающей среды были заложены в Концепции экологической безопасности, одобренной распоряжением Президента Республики Казахстан 30 апреля 1996 года.

Однако, с момента принятия данной Концепции в Республике Казахстан произошли серьезные перемены в общественном развитии. Разработаны стратегические документы развития государства, создана основа природоохранного законодательства, подписан ряд международных конвенций по вопросам охраны окружающей среды, создана система управления природоохранной деятельностью.

В целях совершенствования законодательства в республике взят курс на сближение с законодательством развитых стран и внедрение международных стандартов. Республикой Казахстан подписаны 19 международных конвенций и разработаны национальные планы действий по их реализации. Налажена система экологической экспертизы, разрешительная и контрольно-инспекционная работа.

В результате выполнения задач Концепции 1996 года значительно снижены темпы загрязнения окружающей среды по сравнению с началом 90-х годов за счет усиления государственного контроля в области охраны окружающей среды и внедрения обязательной экологической экспертизы. Однако, статус государства с экологически уязвимой территорией и нерешенными экологическими проблемами до сих пор остается.

Все это потребовало пересмотреть основные направления обеспечения экологической безопасности, механизмы ее реализации, цели, задачи, основные направления деятельности. В связи с этим Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года была одобрена представленная Правительством РК новая Концепция Экологической безопасности РК на 2004—2015 годы.

В новой Концепции предлагаются пути решения нереализованных задач. Среди них: обеспечение опережающего развития научных исследований по важнейшим проблемам экологической безопасности и устойчивого природопользования, в том числе фундаментальных; введение единой системы мониторинга за состоянием окружающей среды; экологическое районирование и специальное картографирование территории Республики Казахстан.

Мировой опыт показывает, что основой успешного решения экологических проблем и предотвращения экологических катастроф является экологизация социально-экономической системы любого государства.

Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности является обязательным условием устойчивого развития и выступает основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.

Концепция экологической безопасности разработана исходя из приоритетов Стратегии Казахстан — 2030 с учетом основных положений Повестки дня на XXI век и принципов Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 года, а также решений Всемирного саммита по устойчивому развитию в г. Йоханнесбурге (2002 год).

Обеспечение оптимального уровня экологической безопасности с достижением нормативных показателей состояния окружающей среды предполагает поэтапную реализацию положений данной Концепции.

Первый этап реализации Концепции (2004—2007 годы) — предусматривал снижение уровня загрязнения окружающей среды и выработку плана действий по его стабилизации.

Второй этап (2008—2010 годы) — был связан со стабилизацией показателей качества окружающей среды и совершенствованием экологических требований к природопользованию.

Третий этап (2011—2015 годы) — улучшение качества окружающей среды и достижение благоприятного уровня экологически устойчивого развития общества.

Концепция определяет принципы, стратегические цели, задачи и приоритетные направления обеспечения экологической безопасности. Целью государственной политики в области экологической

безопасности является обеспечение защищенности природных систем, жизненно важных интересов общества и прав личности от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- снижение антропогенного воздействия, ведущего к изменению климата и разрушению озонового слоя Земли;
- сохранение биоразнообразия и предотвращение опустынивания и деградации земель;
- реабилитация зон экологического бедствия, полигонов военно-космического и испытательного комплексов;
- предупреждение загрязнения шельфа Каспийского моря;
- предупреждение истощения и загрязнения водных ресурсов;
- ликвидация и предотвращение исторических загрязнений, загрязнения воздушного бассейна, радиоактивного, бактериологического и химического загрязнений, в том числе трансграничного;
- сокращение объемов накопления промышленных и бытовых отходов;
- предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Решение поставленных задач достигается путем:

- совершенствования и систематизации законодательства Республики Казахстан, экономических механизмов природопользования, государственного экологического контроля и экологического мониторинга;
- оптимизации разрешительной системы природопользования и экологической экспертизы;
- развития научно-исследовательских работ в области охраны окружающей среды, экологической статистики, экологического образования, экологической пропаганды и участия общественности;
- расширения международного сотрудничества.

Экологически безопасное развитие государства базируется на следующих принципах:

- экосистемный подход к регулированию всех общественных отношений для устойчивого развития государства путем внедре-

ния 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. Ряд из этих принципов закреплены в ЭК РК.

Учитывая принципы Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, проблемы экологической безопасности Казахстана рассматриваются в зависимости от значимости и уровня их решения как глобальные, национальные и локальные. В Концепции выделены: **Глобальные экологические проблемы**, которые связаны с изменением климата, разрушением озонового слоя, сохранением биоразнообразия, опустыниванием и деградацией земель.

Национальные экологические проблемы: Зоны экологического бедствия, проблемы, связанные с интенсивным освоением ресурсов шельфа Каспийского моря, истощением и загрязнением водных ресурсов. К национальным экологическим проблемам также отнесено:

Исторические загрязнения. К историческим источникам загрязнения относятся бесхозные в настоящее время объекты: нефтегазо-

вые и гидрогеологические скважины, шахты, рудники (в том числе с радиоактивными отходами), хвостохранилища и накопители сточных вод, которые являются реальной угрозой экологической безопасности страны. **Вопросы трансграничного характера.** Трансграничные экологические проблемы представляют реальную внешнюю угрозу экологической безопасности страны, решение которых обеспечивается совместными действиями сопредельных государств в рамках международных договоров. К этим же проблемам отнесено воздействие полигонов военно-космического и испытательного комплексов.

К Локальным экологическим проблемам отнесено: загрязнение воздушного бассейна, радиоактивное загрязнение, бактериологическое и химическое загрязнения, промышленные и бытовые отходы, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

В Концепции определены основные направления и механизмы обеспечения экологической безопасности, каковыми является экологизация экономики, законодательства и общества.

Экологизация экономики. Экологизация экономики заключается в обеспечении устойчивого экологически безопасного природопользования и сохранении ресурсно-экологического равновесия через снижение природоемкости производства и уменьшение воздействия экономики на биосферные процессы обмена веществ и энергии.

Для осуществления экологизации экономики необходимы развитие ресурсосберегающих технологий и снижение доли экологически «грязных» производств, внедрение экологических условий и требований во все разрабатываемые государственные, региональные и отраслевые программы путем совершенствования экономических механизмов природопользования, государственного экологического контроля, экологического мониторинга и статистики, оптимизации разрешительной системы природопользования и экологической экспертизы.

Совершенствование экономических механизмов природопользования

Новые экономические механизмы природопользования предусматривают включение экологических характеристик в систему

ценообразования, совершенствование системы платности природопользования и обязательное экологическое страхование.

Эффективность природоохранной деятельности природопользователей определяется созданием финансовых стимулов, а также внедрением экономических инструментов стимулирования охраны окружающей среды. Стимулирование природопользователей в проведении природоохранных мероприятий и рациональном использовании природных ресурсов должно проводиться с помощью экономического механизма природопользования, предусматривающего систему экологических платежей.

Платежи за загрязнение окружающей среды обеспечивают экономическое стимулирование снижения загрязнения окружающей среды через механизм повышения ставок за сверхнормативное использование ресурсов или сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ.

Экономические инструменты должны способствовать установлению жестких норм и стандартов на деятельность хозяйствующих субъектов с целью внедрения инноваций и рационального использования природных ресурсов, развитию и внедрению более эффективных и малоотходных технологий.

Ущерб, причиненный природной среде вследствие нарушения природоохранного законодательства, подлежит возмещению в полном объеме с учетом степени загрязнения и причиненного вреда (ущерба), затрат на восстановление, воспроизводство и иных расходов и потерь.

Совершенствование системы государственного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования

Повышение эффективности государственного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования предполагает укрепление органов государственного контроля путем исключения дублирования при осуществлении контрольных и правоприменительных функций и создания механизма защиты прав граждан и организаций в процессе такой деятельности.

Органы государственного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования должны обладать всеми полно-

мочиями для принятия независимых и объективных решений в отношении любых вопросов, связанных с проведением инспекций или осуществлением правоприменительных действий:

— обязательным осуществлением производственного контроля как важного инструмента системы экологического менеджмента;

— четким определением ответственности на всех уровнях деятельности за выполнение природоохранных мероприятий;

— предоставлением правовых и социальных гарантий должностным лицам, осуществляющим контроль в области охраны окружающей среды и природопользования.

Оптимизация разрешительной системы природопользования и экологической экспертизы

На основании заключений государственной экологической экспертизы предприятия ежегодно получают разрешения на загрязнение окружающей среды. Предполагается оптимизировать, используя международный опыт, разрешительную систему посредством пересмотра сроков действия разрешений в сторону их увеличения с учетом возможных изменений проектных условий деятельности природопользователей. **Совершенствование системы экологического мониторинга.**

В настоящее время уровень развития экологического мониторинга в Республике Казахстан не отвечает современным требованиям.

Требуется незамедлительное принятие мер по созданию единой государственной системы экологического мониторинга окружающей среды и природных ресурсов.

Экологическая статистика. Экологическая статистика способствует осуществлению контроля за выполнением стратегических и индикативных планов, государственных программ и других программных документов, определению уровня развития Казахстана, его места в мировом сообществе, выделению приоритетных направлений деятельности государственных органов и общественности.

Экологизация законодательства Республики Казахстан. Экологизация законодательства Республики Казахстан включает-

ся в учете экосистемного принципа в правовом регулировании общественных отношений и достигается путем совершенствования и систематизации законодательства Республики Казахстан.

Экологизация общества. Экологизация общества — это процесс формирования системы взглядов общества, направленных на достижение гармонии человека с природой. Его осуществление производится путем развития экологического образования и воспитания, научного обеспечения, экологической пропаганды и участия общественности.

Расширение международного сотрудничества — Являясь полноправным членом ООН, Казахстан на основе глобального партнерства должен использовать международное сотрудничество в качестве ключа к эффективному проведению государственной экологической политики. Использование международного опыта в решении проблем экологической безопасности.

Глава 3. ПОНЯТИЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Понятие и сущность правовой охраны природы и использования природных ресурсов

Важную роль в охране и рациональном использовании природы играет право, но для раскрытия особенностей правовой охраны природы необходимо, прежде всего, выяснить, что же следует понимать под охраной природы.

В толковом словаре В. Даля слово «охранять» означает — стеречь, оберегать, сторожить, защищать, спасать, держать в целости. Следовательно по смысловому значению понятие «охрана» подразумевает и защиту и сбережение и сохранение того, что охраняется.

Одно из первых определений охраны природы было сформулировано в 1913 г. Л. Форрером (Швеция) на открывшемся первом международном съезде по охране природы. Содержанием охраны природы он считал «стремление сохранить представителей животного и растительного мира от уничтожения в интересах науки». Первое понятие охраны природы предполагало сохранение отдельных ее участков и объектов от хозяйственного использования. Позднее к этому понятию добавилось понятие охраны природных ресурсов, т.е. охраны тех объектов природы, которые могут быть вовлечены в процессе производства. Основным критерием для включения тех или иных элементов природы в понятие природные ресурсы следует считать техническую возможность их использования в целях удовлетворения потребностей общества. Первое обстоятельное определение охраны природы в СССР было сформулировано в 1929 г. На первом Всесоюзном съезде по охране природы, в резолюции которого записано: «охрана природы должна

рассматриваться как единая система мероприятий, направленных на защиту, развитие, качественное обогащение и рациональное использование природных фондов страны в интересах хозяйственных, научных и культурных».

В 1948 г. один из видных деятелей по охране природы В.Н.Макаров писал, что «под охраной природы следует понимать систему мероприятий государственных или общественных, направленных на разумное использование благ природы, необходимых государству для удовлетворения его потребностей хозяйственных, общественных и эстетических».¹

В 1955 г. Бюро комиссии по охране природы АН СССР считало, что охрана природы — это система разносторонних, проводимых государством и населением активных мероприятий, направленных на сохранение, восстановление и увеличение природных богатств, на регулирование их эксплуатации. Академик И. П. Герасимов определяет понятие охраны природы как планомерное и целенаправленное преобразование природных ресурсов в целях рационального использования естественных ресурсов и улучшения среды жизни людей.²

Иначе говоря, охрана природы осуществляется комплексными мерами различного характера — научно-технического, санитарно-гигиенического, организационно-хозяйственного, культурно-воспитательного, а также мерами правового характера. Это комплекс биологических, технических, санитарных, экономических и юридических мероприятий по сохранению, рациональному использованию, воспроизводству и улучшению природных ресурсов.

Ныне основное разногласие среди ученых, в том числе ученых-правоведов, по поводу понятия охраны природы состоит в определении правильного соотношения между охраной природы и рациональным использованием природных ресурсов. По этому вопросу имеются различные точки зрения: одни рассма-

¹ Охрана природы в СССР и задачи общества.— М., 1948.

² Герасимов И. П. Правовые проблемы охраны природы в СССР, тезисы докладов.— М.,1969.— С. 22.

тривают эти понятия как тождественные, совпадающие по своим параметрам.¹

Другие считают, что понятие «охраны природы входит в более широкое понятие рациональное использование»²

Имеется и такая точка зрения, что хотя охрана природы и направлена на рациональное природопользование, а последнее, в свою очередь, предусматривает охрану природы, это разные понятия.³ Если объектом рационального использования является не вся природа, а лишь те ее участки, которые расцениваются в качестве овеществленных ресурсов, то объектом правовой охраны является природная среда в органическом единстве ее элементов, участков и явлений, иначе говоря, не ограничиваясь обеспечением рациональной эксплуатации природных богатств, охрана природы включает и другие формы — консервацию природных объектов с целью недопущения или ограничения их хозяйственного использования, защиту окружающей природной среды путем мер по ее оздоровлению, улучшению, нейтрализации источников ее физического, химического, биологического загрязнения...

Видимо, поэтому нет оснований считать, что у нас все природоохранные мероприятия разрабатываются и претворяются в жизнь в процессе природопользования в связи с использованием того или иного объекта природы для той или иной цели.

По отношению к каждому природному объекту (к каждому ресурсу) использование и охрана в зависимости от конкретных условий вступает в различные соотношения. Подчас и сама охра-

¹ Тютюкин Ю. И. Конституционные основы рационального природопользования.— Кишинев, 1980.— С. 13-17; Розовский Б. Г. В кн.: Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г.— Киев, 1979.— С. 34; Огорокова Л.Я. К вопросу о преподавании колхозного, земельного права и правовой охраны природы. В кн.: Вопросы теории Советского земельного права и методики преподавания Аграрно-правовых дисциплин.— М., 1976.— С. 97; Ананичев К.В. Проблемы окружающей среды, энергии и природных ресурсов. Международный аспект.— М., 1974.— С. 34.

² Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования Автореф. дисс. на соискание уч. степени д.ю.н.— Харьков, 1975.— С. 20; Астанин Л.П., Благодослов К.Н. Охрана природы.— М., 1978.— С. 5; Тютюкин Ю.И. Конституционные основы рационального природопользования.— Кишинев, 1980.— С. 13.

³ Колбасов О.С., Экология, политика и право.— М., 1976; Петров В.В. Объект, предмет правовой охраны природы в СССР.— СГП, 1976, № 4.— С. 62.

на является одной из форм использования. Например, охрана водоохранных лесов — не просто охрана данного участка леса, но и использование его как средства, обеспечивающего нормальный водный режим местности, (средство борьбы с горной эрозией-селем, то же в отношении охраны муравейника в лесу, птиц и др.).

Нет сомнений, охрану природы невозможно обеспечить вне отношений по ее использованию, ибо в этой сфере происходит наиболее значительное воздействие общества на природную среду и между ними всегда и во всех случаях существует тесная связь, взаимозависимость, взаимообусловленность, но они не являются равнозначными категориями. Их различие следует усматривать, прежде всего в характере и типе складывающихся общественных отношений, объектом которых выступает природная среда. И как справедливо указывает В.В.Петров — их соотношение не укладывается в понятия целого и частного, общего и отдельного. Они отражают зависимость двух форм взаимодействия человека и природы — природопользования и охраны природы.¹

Оригинальным подходом к этому вопросу отличаются авторы, указывающие, с одной стороны, на тесную связь и взаимообусловленность использования и охраны природы, с другой — на самостоятельное значение каждого из этих понятий.

Соотношение между использованием и охраной природных ресурсов под углом зрения их взаимосвязи Н.А.Гладковым раскрыто следующим образом: «Охрана не «отменяет» использование природы, использование ее не «отменяет» охраны. Более того, использование природы предусматривает охрану природы как свое неперемutable условие»²

Соглашаясь с авторами, которые подчеркивают тесную взаимосвязь между охраной и использованием природных ресурсов, А.Е.Еренов правильно считает, что нельзя не возразить против включения охраны в состав природопользования. На самом деле охрану природы вообще, правовую в частности нельзя сводить только к рациональному использованию природных ресурсов. Природопользование, предполагающее хозяйственную эксплуа-

¹ Правовая охрана природы в СССР.— М., 1976.— С. 58.

² Гладков Н. А. Проблема охраны природы и ее народнохозяйственное значение.— М., 1968.— С. 8.

тацию естественных ресурсов и иные формы приложения их на службу человека, имеет самостоятельное значение. Очевидно, незря в праве имеется самостоятельный институт — право пользования, а в земельном праве — право пользования землей, ее недрами и т. п. Ясно, что этот институт не поглощает институт охраны природных ресурсов. Точно так же нельзя сводить использование природных ресурсов к их охране. Другое дело, что в современных условиях нельзя допускать при их использовании хищничества, расточительности, как это было в прежние времена ресурсов.¹

Другой крайностью является позиция авторов, которые отдают предпочтение охране природы, считая, что охрана природы — понятие более широкое, более емкое, чем рациональное природопользование.²

В период грандиозного вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот, когда неразумное их использование способно привести к опустошению природы, к ухудшению самой жизненной основы деятельности человека, нельзя представить себе природопользование в каком-то чистом виде. Не разрывать механически пользование от охраны, не противопоставлять их друг другу, а использовать природные ресурсы, оберегая их, строго охраняя, — таково требование современности к природе.³

Сущность охраны природы в том, чтобы природа сохранила способность самовозобновляться — это должно быть главной задачей в наших отношениях с природой.

Охрана природы производится прежде всего для того, чтобы можно было ее использовать — это принцип охраны природы. Сущность охраны природы в сохранении, восстановлении редких элементов природы в максимально возможном улучшении природных условий на земле, ее способности к самовозобновлению. Сущностью правовой охраны природы является создание правовых рычагов правильного взаимодействия человека с природой, предполагающего рациональное и эффективное использование человеком природных ресурсов, сохранение благоприятной для человека природной среды.

¹ Еренов А. Е. Понятие правовой охраны природы. В кн.: Правовая охрана природы в Казахской ССР.— Алма-Ата, 1977.— С. 16—18.

² Пакутин В.Д. Уголовно-правовая охрана внешней среды.— Уфа, 1977.— С.79.

³ Еренов А. Е. Проблема правовой охраны природы. «Известия АН Казахской ССР», 1974, № 3, с. 84.

С правовой точки зрения, охрану природы следует различать, с одной стороны, как меру борьбы с хищением и незаконным использованием ее объектами, а с другой стороны, как ограждение от нерационального использования ее ресурсов в процессе хозяйственной деятельности и др.¹

Итак, основная сущность всех определений может быть сведена к одному определению. Охрана природы — это сознательная и целеустремленная деятельность людей. Она выполняется через систему государственных и общественных мероприятий, направленных на сохранение природы, обеспечение рационального использования и воспроизводства ее ресурсов, улучшение среды жизни и деятельности человека.²

Понятие правовой охраны окружающей природной среды

В недалеком прошлом отрицательные последствия человеческой деятельности распространялись преимущественно на те или иные объекты и компоненты природы, и этому периоду соответствовала политика «охраны природы», в центре внимания которой находилась охрана редких видов животного и растительного мира, сбережение (консервация) отдельных элементов нетронутой природы и т.д. В нынешней же экологической ситуации в фокусе разнообразных неблагоприятных последствий вмешательства в природу оказался непосредственно человек, его здоровье и благосостояние. Вследствие этого и произошло перерастание традиционной проблемы «охраны природы» в гораздо более широкую проблему «охраны окружающей (человека) природной среды».

Если при охране природы защита человека мыслилась в конечном счете в природоохранной деятельности через охрану соответствующих звеньев экологической цепочки, то сейчас человек, его право на здоровую и благоприятную среду обитания становятся объектами непосредственной защиты от неблагоприятного воздей-

¹ Полянская Г.Н. Законы об охране природы — новая форма природоохранного законодательства. В кн.: Правовые вопросы охраны природы в СССР.— М., 1963.— С. 32.

² Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР.— М., 1976.— С. 5.

ствия окружающей среды, а охрана природных объектов рассматривается как средство достижения этой главной цели. Выражением чего явилось возрождение и появление новых научных направлений и понятий: «Охрана окружающей среды», «Охрана окружающей природной среды», «Человек и биосфера», «Экология человека», «Экология животных», «Экология растений», «Глобальная экология», «Экологическое право».

Однако, в научной литературе эти понятия все еще не получили устойчивого однозначного толкования. Прежде всего, следует отметить, что окружающая среда — это вся наша планета плюс тонкая оболочка жизни, называемая биосферой, плюс космическое пространство, нас окружающее и на нас воздействующее.

А под охраной окружающей среды в литературе и ряде документов, и в частности, Модельный закон об охране окружающей среды, подготовленный под эгидой Совета Европы и принятый им в 1994 г. В содержание понятия «окружающая среда» наряду с природными ресурсами — такими как воздух, вода, почва, климат, фауна и флора в их взаимодействии — он включает ценности, которые формируют созданную человеком окружающую среду, а также качество жизни и условий в той степени, в какой они имеют или могут иметь влияние на благосостояние и здоровье человека. Следовательно, понятие «окружающая среда» охватывает условия быта человека и иные объекты искусственного происхождения.

Французский ученый Ги Биола под окружающей средой понимает среду, в которой осуществляется деятельность людей и складываются их взаимоотношения с ней в условиях определенных производственных отношений.¹

Профессор Ю. С. Иванников также отмечает, что окружающая среда не только сфера взаимодействия общества и природы, но и реальное воплощение людьми их материальной жизни. Окружающая среда есть социальная категория, она создается и воспроизводится.²

Как видим, в окружающую среду человека включены естественные природные факторы, факторы искусственные, созданные

¹ Ги Биола. «Марксизм и окружающая среда.— М., 1975.— С. 45.

² Некоторые проблемы изучения взаимосвязи населения и окружающей среды.— Киев, 1976.— С. 196.

самим человеком, а также факторы социальные. Окружающей средой принято считать все, что нас окружает, все, с чем мы прямо или косвенно связаны, все, с чем связана наша жизнь и деятельность и все, от чего она зависит. Но в данном случае ученые чрезмерно расширяют понятие окружающей среды. Другие ученые по нашему мнению, ученые чрезмерно расширяют понятие охраны окружающей природной среды, отмечая, что охрана природы шире, чем понятие «охраны окружающей среды».¹ По мнению А.С. Тимошенко, «термин «природа» все более заменяют термином «окружающая среда», так как последний наиболее точно соответствует той части естественной среды, с которой взаимодействует или в обозримом будущем будет взаимодействовать человек».²

О. С. Колбасов отмечал, что в современном употреблении понятие охраны окружающей среды охватывает и охрану природы (в узком смысле), и охрану природных ресурсов. В недалеком же будущем, по его мнению, понятия «природа» и «окружающая среда» станут эквивалентными. Эта мысль была поддержана Бушевой Г. А. и Дагель П. С.³

Известнейший эколог-правовед В. В. Петров считает, что окружающая человека среда создается как результат взаимодействия человека и природы и представляет собой качественно новое его окружение «очеловеченную природу», где элементы естественной среды органически соединяются с последствиями человеческой деятельности, претерпевая порой биологические и физико-химические изменения, влияющие на обмен веществ в природе и между природой и человеком. При этом он правильно отмечает, что сфера внутреннего окружения человека (предприятие, быт и т.п.), действующее законодательство, наука и практика по охране природы не относят к окружающей человека среде. Они представляют собой ту область человеческого быта, которая создается и существует без взаимодействия человека и природы, а поэтому лишена свойственных природе экологических связей. Защита че-

¹ Банников А. Г., Рустамов А. К. Охрана природы. Учебное пособие.— М.: Колос, 1977.— С. 7.

² Тимошенко А. С. Формирование и развитие международного права окружающей среды.— М., 1986.— С. 20—21.

³ Колбасов О. С. Экология политика и право.— М., 1976.— С. 17; Бушевой Г. А. и Дагель П. С. Объект уголовно-правовой охраны природы.— СГП, 1977, № 8, с. 77.

ловека, его жизни, здоровья, благосостояния здесь совершается путем охраны труда, соблюдения техники безопасности, производственной санитарии и т.д.¹

Действующее законодательство РК Об охране окружающей среды регулирует отношения по охране, воспроизводству, использованию, защите природных объектов и охраны жизни и здоровья человека как части природы с целью гармоничного взаимодействия природы и человека, улучшения качества окружающей среды. Сфера внутреннего окружения человека, быт, производственная среда законодательством не регулируются. В Экологическом Кодексе РК (9 января 2007 г.) в ст. 1 указано: 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.

Охрана окружающей среды — 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.

Экологический Кодекс 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.

Дальнейшее обострение экологической обстановки в мире вывели проблему охраны окружающей человека среды из предмета изучения ограниченного круга узких специалистов-биологов, поставив ее в число важнейших наук современности. И, как уже отмечалось, в юридической науке появилось новое направление — правовая экология.

Термин «экология» происходит от греческого слова *oikos* — дом, жилище, место обитания и *logos* — наука (учение), введен немецким биологом Эрнстом Геккелем в 1866г. в работе «Всеобщая

¹ Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР.— СГП, 1976.— С. 61.

морфология организмов» для обозначения учения о взаимосвязях организмов со средой их обитания.

В литературе отмечалось, что гуманизация современной экологии привела к возникновению в рамках общей экологии (как системы знаний о закономерностях взаимодействия живых организмов со средой обитания) отдельных ее подразделений, изучающих различные аспекты взаимосвязи человека и общества с окружающей средой: глобальная экология (система знаний о Земле как объекте взаимодействия с обществом, закономерностях использования ее ресурсов в хозяйственной деятельности), экология человека (система знаний о комплексном и интегрированном воздействии природы и техногенных факторов на здоровье человека, адаптации, дезадаптации его организма в условиях изменения среды обитания), инженерная экология и др.

Если названные подразделения общей экологии в своей ориентации на человека опираются на естественнонаучный базис, то социальная экология, будучи нацелена на изучение условия и закономерности взаимодействия общества и природы, формируется как синтез естествознания и социологии.

Социальная экология дифференцируется на ряд самостоятельных отраслей. В ее составе формируется экономическая экология, экология народонаселения, урбанистическая экология (защита окружающей среды урбанизированных территорий), футурологическая экология (перспективы развития системы общества и природы). В рамках социальной экологии возникла и правовая экология.¹ Ее можно было бы определить как совокупность юридических норм различных отраслей права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы, с целью охраны природы, рационального использования и воспроизводства ее ресурсов, оздоровления и улучшения окружающей человека среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.²

¹ Петров В. В. Экология в системе советского права. В кн., Правовые проблемы экологии. Сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы.— М., 1980.— С. 18—19.

² Петров В. В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины.— Вестник МГУ, 1987, № 5.— С. 37—38.

Глава 4. ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Предмет экологического права

Юридической науке в качестве оснований для разграничения норм права по отдельным самостоятельным отраслям обычно признаются следующие критерии: особый предмет правового регулирования; специфика метода правового регулирования; кодифицированные источники правового регулирования; объективная заинтересованность общества в выделении соответствующей отрасли права в качестве самостоятельной. Из перечисленных критериев главным считается наличие специального, особого предмета правового регулирования.

Правильное определение предмета правового регулирования, по мнению Б. В. Ерофеева, является обязательным условием правильного применения правовых норм, поскольку ошибки в правоприменительной практике чаще всего бывают из-за ошибок в определении тех общественных отношений, к которым применима та или иная норма, либо, наоборот, в подборе той или иной нормы к интересующим нас отношениям.¹

Предметом экологического права в соответствии с традиционной точкой зрения являются общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы.

По мнению В. Н. Яковлева, предметом экологического права являются общественные отношения по рациональному использованию, улучшению, воспроизводству возобновимых природных ресурсов.²

В качестве предмета экологического права В.Д.Ермаков, А.Я.Сухарев и др. называют те волевые общественные отношения, которые имеют своим объектом охрану и использование окружающей природной среды и ее отдельных объектов в процессе взаимо-

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. Т. 1.— М., 1995.— С. 93.

² Яковлев В. Н. Экологическое право.— Кишинев, 1988.— С. 37.

действия общества и природы и урегулированные нормами экологического законодательства.¹

О. И. Крассов полагает, что предметом экологического права являются те общественные отношения, которые возникают по поводу охраны окружающей природной среды от вредных химических, физических и биологических воздействий; отношения, возникающие по обеспечению режима особо охраняемых природных территорий, а также охраны и использования животного мира.²

С. Д. Бекишева считает, что в качестве предмета правового регулирования экологического права могут выступать отношения:

1) по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

2) по охране окружающей природной среды (природоохранные отношения);

3) по рациональному использованию природных ресурсов (природно-ресурсовые отношения).³

Интересна точка зрения на предмет экологического права, высказанная М. М. Бринчуком. 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.⁴

Однако, выделение в предмете экологического права отношений собственности на природные объекты и ресурсы, не является правильным, так как отношения собственности не являются специфичными только для экологического права, а составляют предмет гражданского права, кроме того, не все объекты природы являются собственностью государства или частной собственностью, например, атмосферный воздух. Позднее М. М. Бринчук, обобщив сказанное, отметил, что регулирование использования природных

¹ Экологическое право России. Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева.— М.: ИМПЭ, 1997.— С. 39.

² Крассов О. И. Экологическое право.— М., 2001.— С. 38—39.

³ Бекишева С. Д. Указ. соч.— С. 9—10.

⁴ Бринчук М. М. Указ. соч.— С. 63.

ресурсов, как и охрана,— это именно то, что определяет специфический предмет экологического и природоресурсного права.¹

На наш взгляд, все выше указанные определения не охватывают весь комплекс отношений, являющийся предметом правового регулирования экологического права. Эти отношения носят историческую обусловленность и многоцелевой характер, в этих отношениях важную роль играют граждане и государство, и такие отношения не ограничиваются только использованием и охраной, но направлены также на улучшение, воспроизводство отдельных объектов природы в интересах нынешних и будущих поколений.

Имеются также немало ученых, разделяющих точку зрения о том, что в широком смысле слова все отношения в сфере «общество — природа» — предмет экологического права. Вместе с тем, они обращают внимание на опасность его расширительного толкования, так как в этом случае в предмет экологического права будут включены и отношения, возникающие в процессе материального производства. Ведь именно в рамках этого процесса преимущественно осуществляются как использование природных ресурсов, так и охрана окружающей природной среды (проектирование, строительство, эксплуатация объектов, извлечение и переработка природных ресурсов и др.).²

Б. В. Ерофеев придерживается традиционной точки зрения и наделяет предмет экологического права следующими признаками.

1. Данные отношения должны иметь волевой характер. Другими словами, их возникновение, изменение и прекращение происходит в соответствии с волеизъявлением людей.

Но определение волевого характера общественных отношений равносильно определению возможности правового воздействия на те или иные общественные отношения, развивает мысль профессор Ерофеев. Так, изменение путей миграции диких животных не может зависеть от воли человека, оно происходит в соответствии с объективными законами природы. Поэтому при размещении или строительстве объектов (транспортных магистралей, линий связи,

¹ Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики // Экологическое право, 2009, № 5/6, с. 8-19.

² См.: Голиченков А. К. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях. Обзор выступлений участников научно-практической конференции // Государство и право, 1999. № 2.— С. 38.

каналов и т.п.) должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции животных. В действительности бывает наоборот: предпринимаются попытки изменить эти пути с целью наиболее благоприятного размещения объектов.

Таким образом, в качестве предмета правового регулирования могут выступать не все общественные отношения, а лишь поддающиеся правовому регулированию, имеющие «правовую природу».

По данному вопросу мнения В. Петрова и Б. В. Ерофеева сходятся. Правовое вмешательство государства в экологические общественные отношения действительно не самоцель, а средство обеспечения благоприятной для жизни и деятельности человека среды обитания. Это вмешательство необходимо, когда экономические потребности общества входят в противоречие в первую очередь с экологическими интересами. Например, ст. 42 Лесного кодекса РК регламентирует возможность граждан реализовывать право общего природопользования, определяя пребывание граждан в лесах для проведения отдыха, сбора дикорастущих плодов, орехов грибов, ягод и т.д. И, несмотря на то что предметом регулирования является естественное право человека, ч. 3, 4 ст. 42 ограничивают это право в интересах пожарной безопасности лесов, ведения лесного хозяйства, в экологических интересах. Граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, не допускать поломок и порубок деревьев и кустарников, повреждения лесных культур, засорения лесов, повреждения муравейников, гнездовой птиц, вести сбор дикорастущих пищевых ресурсов леса в сроки и способами, не наносящими ущерба их воспроизводству. По этому поводу Ерофеев считает, что возможность и потребность правового регулирования общественных отношений предопределяет отношение их к предмету правового регулирования.

2. Эти отношения должны складываться по поводу объектов природы, образующих различные экологические системы.

3. Эти отношения должны быть направлены на регулирование не только всех компонентов природной среды, образующих различные экосистемы, но и всей совокупности объектов, составляющих среду обитания человека и обеспечивающих условия его жизнедеятельности и состояния здоровья.

Данное положение действует при одном условии — такие общественные отношения должны складываться в рамках использования природных объектов. Общественные отношения, связанные с затратами человеческого труда, не следует признавать предметом экологического права. Например, мелиоративные работы сопряжены с вторжением в природные экосистемы, и общественные отношения, складывающиеся по поводу этих работ, являются предметом экологического права; непосредственную же эксплуатацию мелиоративных систем (насосов для перекачки воды, узлов, механизмов и частей мелиоративных машин) нельзя отнести к предмету экологического права.

Для определения предмета экологического права, утверждает Б.В. Ерофеев, необходимо точно установить природу объекта, по поводу которого складываются общественные отношения. Она имеет двойственный характер:

— общую для всех объектов природу возникновения и состояния. Ее характеризуют естественный характер возникновения и состояния объектов в экологических связях с окружающей природной средой. Так, корова не может иметь правовой статус объекта природы, поскольку произведена от искусственно выведенной человеком породы животных и находится не в экологической взаимосвязи с природой, а в системе производственных отношений сельского хозяйства. Не может являться таковым и дикий лось в зоопарке на основании отсутствия экологической взаимосвязи с природой — второго признака любого природного объекта. Изъятый из состояния естественной свободы лось перестает быть частью экосистемы и становится частью социальной системы. С этого момента на него распространяются имущественные отношения;

— специфическую природу возникновения и существования, обусловленную функциональными особенностями природного объекта. Например, земля является основным средством производства. Законодательно установлен приоритет охраны земель сельскохозяйственного назначения. Воды являются обязательным условием существования живых организмов, без воды человек может прожить всего несколько дней. Поэтому законодательством установлен приоритет вод, предназначенных для питьевых и бытовых нужд населения. Леса являются легкими Земли, вырубка

которых приводит к дисбалансу химических элементов в атмосфере, и поэтому законом определен приоритет интересов лесного хозяйства и т.п.

Надо заметить, что не все отношения, касающиеся природных объектов, составляют предмет экологического права. Б. В. Ерофеев устанавливает следующие критерии принадлежности к ним. Экологические общественные отношения должны находиться в сфере действия эколого-правовых норм. Например, строительство предприятием очистных сооружений является формой взаимодействия с природой и поэтому входит в предмет экологического права, а деятельность по разработке проекта этого сооружения, снабжение строительства необходимыми материалами, руководство работами и т.п. составляют предмет специальных отраслей права. Экологические общественные отношения должны находиться в сфере действия эколого-правовых норм.

Поскольку под предметом правового регулирования понимают общественные отношения, на которые направлено действие правовых норм, то сам предмет, по мнению Ерофеева, определяется не по «норме — руководителю», а по «норме — исполнителю». Например, обеспечение лесорубочных работ осуществляет лесохозяйственная организация в соответствии с ее уставом. Рабочие лесхоза осуществляют рубку леса в соответствии с трудовым соглашением, но, тем не менее, отношение по рубке (непосредственное лесопользование) входит в предмет не трудового права, а экологического, поскольку процесс лесопользования урегулирован нормами Лесного кодекса (нормами — исполнителями).

Особенности экологических общественных отношений можно охарактеризовать следующим образом:

1. Данные общественные отношения носят исторический характер, поскольку порождены особенностями конкретного исторического периода. Другими словами, они напрямую зависят от уровня развития производительных сил. Чем выше становился уровень развития производительных сил, тем более возрастала техногенная нагрузка на окружающую природную среду. Такое положение вещей потребовало радикальной переориентации способов взаимодействия с природой — с потребительского на охранительный.

2. Данные общественные отношения носят производственный характер, поскольку только в рамках производственных отноше-

ний человечество оказывает негативное воздействие на природную среду. А поэтому экологические отношения присутствуют во всех четырех фазах экономического процесса воспроизводства: производстве, распределении произведенной продукции, обращении ее и потреблении.¹

3. В экологических общественных отношениях немаловажную роль играет государство в качестве субъекта. Так, если в имущественных отношениях государство вмешивается лишь в использование наиболее важных для общества имущественных объектов, то в экологических отношениях его присутствие практически постоянно.

4. Экологические общественные отношения всегда имеют многоцелевой характер, отличающий использование природных объектов от хозяйственной эксплуатации имущества. Это:

а) сохранение природных объектов в ходе их использования. Такая цель присуща и хозяйственной эксплуатации объектов имущественного износа, природные объекты не изнашиваются, а изменяются под воздействием человеческой деятельности. Поэтому понятие «обеспечивать сохранность» применительно к экологическим отношениям означает недопущение необратимых отрицательных изменений природных объектов в результате человеческой деятельности. Например, лов рыбы запрещается в период нереста, так как в противном случае это повлечет за собой истощение рыбных запасов;

б) улучшение природных объектов в ходе их использования. Если применительно к эксплуатации имущества это улучшение выражается в ремонте, замене частей объекта более качественными частями и т.п., то применительно к природным объектам оно выражается в активизации его полезных природных функций и нейтрализации вредных. Например, в ходе эксплуатации земель землепользователи обязаны повышать плодородие земель (то есть активизировать полезную функцию земли) и устранять эрозийные процессы (то есть нейтрализовать отрицательную функцию);

в) восстановление нарушенных природных объектов, то есть принятие таких мер, которые бы обеспечивали восполнение природными объектами их полезных свойств, утраченных в ходе эксплуатации или иного воздействия на них.

¹ Яковлев В. Н. Экологическое право.— Кишинев, 1988.— С. 34.

Одновременно с вышеперечисленными свойствами экологических общественных отношений эффективное использование природных объектов выражается в двух основных направлениях:

в эффективном использовании непосредственно эксплуатируемых природных объектов. Так, при рубке леса лесорубочные деланки должны использоваться полно, без недорубов;

в эффективном использовании полезных свойств эксплуатируемых природных объектов. Например, потеря древесины на местах рубок влечет нехватку ее для производственных нужд, что, в свою очередь, требует расширения объемов лесозаготовок.

Таким образом, приходит к выводу Ерофеев, экологические общественные отношения — это исторически обусловленные производственные отношения, направленные на сохранение, улучшение, восстановление и эффективное использование природных объектов (экосистем) при одновременной их охране в целях максимального обеспечения сохранности окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Определение правовой природы экологических общественных отношений позволяет сформулировать предмет экологического права — это складывающиеся в сфере действия эколого-правовых норм исторически обусловленные производственные отношения между гражданами и организациями при обязательном участии государства по поводу улучшения, восстановления, эффективного использования природных объектов (экосистем) в целях сохранения окружающей среды и в интересах настоящего и будущего поколений.

Отличительной особенностью выше указанного определения предмета экологического права является обозначенное автором положение государства — быть в качестве третьего лица. Традиционное же определение предмета экологического права и в частности экологических общественных отношений относит государство к одной из сторон таких отношений. Так, по мнению В.В. Петрова, в рамках действия эколого-правовых норм возникают общественные отношения между государством в лице специально уполномоченных органов и природопользователями. Такое распределение ролей, на наш взгляд, наиболее соответствует истине, так как практически сохраняется монополия государственной

собственности на природные объекты. И такое положение вещей будет справедливым, если относиться к природе как к национальному достоянию.

Методы правового регулирования в экологическом праве

Метод правового регулирования — одна из дискуссионных тем в правовой науке. Одни ученые полагают, что каждой отрасли свойственен только один метод правового регулирования,¹ другие — несколько методов,² третьи — что метод имеет характер универсальный, надотраслевой.³ **Метод** — совокупность приемов или способов практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретных задач. В действующей системе права закреплены два способа воздействия на поведение человека с целью выполнения тех или иных правовых норм: административно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовой метод исходит из неравного положения субъектов правоотношений, то есть из отношений власти и подчинения (начальник — подчиненный; сотрудник милиции — правонарушитель и т.д.).

Гражданско-правовой метод основан на равенстве сторон перед законом (равной ответственности юридических и физических лиц за экологические правонарушения).

Специфика природных объектов как объектов правового регулирования со стороны экологического права выражается в естественном характере их происхождения и функционирования в органической взаимосвязи со всей природой. Наиболее применим в экологическом праве административно-правовой метод, позволяющий использовать запретительные, предупредительные, уполномочивающие (дающие права) и другие юридические нормы.

¹ Чхиквадзе В. М., Ямпольская Ц. А. О системе советского права. Советское государство и право, 1967.— № 9.

² Павлов И. В. О системе советского социалистического права. Советское государство и право, 1958.— № 11. Алексеев С. С. Структура советского права.— М., 1975.— С. 178.

³ Райхер В. К. Общественно-политические типы страхования.— М., 1947; Яковлев В.Н. Страховые правоотношения в сельском хозяйстве.— Кишинев, 1973, с. 86-91.

Административно-правовые методы в области охраны природы включают четыре стадии: определение объектов правовой охраны; установление обязанностей, мер предупреждения и запретов; контроль; ответственность.

Наиболее удачной Б.В. Ерофеев считает точку зрения о том, что каждая отрасль права имеет комбинацию методов. Такая комбинация методов присуща экологическому праву.

Специфика метода обусловлена спецификой предмета¹ экологического права, поэтому комплекс экологических общественных отношений, составляющих предмет экологического права, выражен в комбинации методов его правового регулирования. Несмотря на свою зависимость от предмета, он обладает определенной самостоятельностью, так как если не будет выявлена специфика метода, то, следовательно, будут отсутствовать основания выделения совокупности правовых норм в самостоятельную отрасль права.²

Предмет и метод должны обладать определенным единством и общностью. Что это означает? Отрыв способов воздействия от содержания регулируемых общественных отношений отрицательно сказывается на эффективности правового регулирования.³

Для преодоления этого отрыва в экологическом праве ведущим, по мнению Б.В.Ерофеева, является метод экологизации. Данное понятие было введено В.В. Петровым. Такой метод правового регулирования направлен на гармонизацию отношений общества и природы. Этот метод вводится как сочетание общеэкологического подхода с дифференцированным, пообъектным, когда в правовом регулировании использование каждого природного объекта осуществляется с позиций интересов сохранности данной экосистемы, но в то же время учитываются и особенности объекта.

Метод экологизации порожден особенностями предмета экологического права. Эти особенности сводятся к тому, что в рамках правового регулирования экологических правоотношений должны учитываться законы природы.

Метод экологизации включает следующие элементы:

¹ Аксененок Г. А. Методы правового регулирования земельных отношений в СССР. Общая теория советского земельного права.— М., 1983.— С. 107—108.

² Яковлев В. Н. Объективное и субъективное в правовом регулировании. Правоведение, 1970.— № 6.— С. 58.

³ Яковлев В. Н. Экологическое право.— Кишинев, 1988.— С. 37.

— закрепление в действующем законодательстве тех элементов экосистемы, которые экологически и экономически значимы и использование которых либо воздействие на которые нуждается в правовом регулировании и обеспечении;

— закрепление в действующем законодательстве структуры тех органов, которые осуществляют конкретное регулирование использования природных объектов, контролируют сохранность и воспроизводство экологических систем;

— закрепление в законодательстве круга природопользователей, оказывающих воздействие на окружающую природную среду;

— четкая регламентация правил природопользования, которые обусловлены, с одной стороны, спецификой объекта природопользования, а с другой — правовым статусом природопользователя. Так, пользование дикой фауной (охота) регламентировано с учетом особенностей дикой фауны, а также уставной правоспособностью организации, которой выделены охотничьи угодья;

— установление юридической ответственности за нарушение правил природопользования.

Перечисленные пять элементов, по мнению Б.В.Ерофеева, составляют содержание метода экологического права. Однако всякое содержание имеет свои формы проявления.

Эколого-правовой метод регулирования проявляется, как и в других отраслях права, через императивный и диспозитивный подход к установлению обязанностей и правового статуса субъектов правоотношений.

Императивный подход в определении правомочий субъектов выражается в установлении обязательных предписаний и запретов.

Установление обязательных предписаний составляет значительный удельный вес в экологическом праве, поскольку интересы природопользователей не всегда совпадают с экологическими интересами государства. Поэтому природопользователям устанавливаются точные обязанности по целевому использованию природных объектов.

Установление запретов применяется в тех элементах природопользования, где происходит столкновение личных и общественных интересов, и без правового вмешательства проблему нельзя решить. Обычно запреты бывают обеспечены к исполнению наличием ответственности за их нарушение.

Диспозитивный подход в установлении правомочий субъектов выражается в трех основных формах: рекомендаций, санкционирования принятых природопользователем решений и разрешений.

Рекомендации как форма диспозитивного подхода в установлении правомочий субъектов экологических правоотношений выражаются в виде примерных правил, действуют наряду с локальными нормативными актами.

Санкционирование как форма диспозитивного подхода выражается в том, что субъект наделяется правом принимать решения по установленному кругу общественных отношений, но при условии, что юридическая сила этих решений появится с момента утверждения их компетентным органом.

Разрешение как форма диспозитивного подхода выражается в предоставлении права принимать решения по определенному кругу вопросов.

Обоснованным является и точка зрения О.С.Колбасова и О.И.Красова о наличии экономического метода регулирования в сфере охраны окружающей среды, что воздействует на имущественные интересы юридических и физических лиц, деятельность которых влияет на состояние окружающей среды. Это касается, прежде всего, природопользователей и иных хозяйствующих субъектов. К числу основных экономических методов¹ относятся плата за загрязнение окружающей среды и налогообложение, в том числе установление налоговых льгот. Цель таких методов — стимулировать субъектов отношений в сфере охраны окружающей среды осуществлять экологически безопасную деятельность как наиболее выгодную с экономической точки зрения.¹

Принципы экологического права

Поскольку правовые принципы представляют собой основополагающие начала, каркас нормативно-правовой материи, определяют направленность, цели, задачи и методы правового регулирования, именно система правовых принципов выражает сущностные ха-

¹ См.: Колбасов О. С. Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды. Экологическое право и рынок.— М., 1994.— С. 50—53; Красов О. И. Указ. соч.— С. 35—36.

рактические характеристики современного экологического законодательства, отражает объективные закономерности развития экологических отношений.

Принципы экологического законодательства либо прямо сформулированы в правовых нормах, либо вытекают из смысла действующего законодательства. В формировании этой отрасли права, безусловно, участвуют общеправовые и межотраслевые принципы: приоритета норм международного права; демократизма; гуманизма; социальной справедливости; законности; верховенства закона; сочетания общественных и личных интересов; единства юридических прав и обязанностей и т.д. Вместе с тем, сущность и особенности отрасли экологического права наиболее рельефно проявляются через такие принципы правового регулирования, которые главным образом характерны или исключительно присущи этой отрасли. Они содержатся в Конституции Республики Казахстан, конкретизируются в кодифицированных актах, получают детальную проработку в специальных законах, постановлениях и других актах, имеющих нормативное значение. В Конституции РК 1995 г. ст. 6 провозглашена государственная собственность на природные ресурсы и частная собственность на землю и гарантирована их равная защита. Принцип охраны окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, закреплён в ст. 31.

В ст. 5 ЭК РК указано: основными принципами экологического законодательства Республики Казахстан являются:

- обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан;
- обеспечение экологической безопасности;
- экосистемный подход при регулировании экологических отношений;
- государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов;
- обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых формах;
- неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан;
- обязательность возмещения ущерба, нанесённого окружающей среде;

— платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду;

— применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;

— взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов по охране окружающей среды;

— стимулирование природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов;

— доступность экологической информации;

— обеспечение национальных интересов при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;

— гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права;

— презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении.

Эти основные принципы ранее были указаны в международных актах и Концепции экологической безопасности РК, в которых указаны и другие принципы, ряд из них, на наш взгляд, также должны быть закреплены в Экологическом кодексе РК, например:

— использование и приоритетный учет в политике Казахстана его потребностей и возможностей как экологически наиболее уязвимой страны;

— глобальное партнерство и сотрудничество в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли;

— достижение устойчивого развития и более высокого уровня жизни на основе уменьшения и исключения нежизнеспособных моделей производства и потребления;

— принцип обязательности возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде изложить в редакции «обязательности компенсации ущерба, нанесенного здоровью человека и окружающей среде и социальной защиты пострадавших по экологическим причинам»;

— соблюдение установленных государством допустимых уровней воздействия на окружающую среду и человека и взаимной ответственности административно-территориальных единиц за состояние окружающей среды и трансграничный перенос загрязнений;

— обязательность оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду ;

— обязательность государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы проектов, программ строительства, реконструкции и производства любой продукции;

— нормирование влияния хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду;

— подчиненность региональных и локальных задач экологической безопасности глобальным и национальным целям предупреждения экологических угроз;

— эколого-экономическая сбалансированность развития и размещения производственных сил (принципы экологической емкости и территориального планирования).

Одним из основных приоритетов экологической безопасности должен стать переход от принципа «установить и ликвидировать» к принципу «предсказать и не допустить»

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.

Система экологического права как учебной дисциплины

Эколого-правовые нормы в зависимости от круга регулируемых отношений объединены в институты (субинституты), которые в свою очередь объединены в изучаемую отрасль права.

Под институтом экологического права понимают совокупность правовых норм, регулирующих узкий круг сходных общественных отношений.

В зависимости от значимости институты в экологическом праве объединены, прежде всего, в общую и особенную части, некоторые авторы учебников и учебных пособий, выделяют и специальную часть.

Институты общей части экологического права включают институты, содержащие наиболее важные положения, имеющие общее для всей системы отрасли значение. Эти правовые институты оказывают решающее влияние на формирование содержания и состава институтов особенной части. В нашем учебном пособии излагаются следующие институты Общей части: Взаимодействие общества и природы — стержневая проблема охраны окружающей среды; экологические проблемы в мире и в Республике Казахстан; понятие правовой охраны природы, охраны окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов; понятие, предмет, метод, принципы экологического права; история развития экологического права Республики Казахстан; источники экологического права; право собственности на природные ресурсы; право экологического пользования; государственное регулирование и управление экологическим использованием и охраной окружающей природной среды; организационно-правовые формы экологического контроля; оценка воздействия на окружающую природную среду и экологическая экспертиза; экологический мониторинг и природно-ресурсовые кадастры; экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования; экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности; ответственность за нарушение экологического законодательства.

Особенная часть состоит из следующих институтов: Эколого-правовой режим использования и охраны земель, вод, недр, лесов; эколого-правовая защита атмосферного воздуха; эколого-правовой режим охраны воспроизводства и использования животного мира; эколого-правовой режим особо охраняемых природных территорий. Кроме того, в Особенной части излагаются вопросы — правовое регулирование атомной энергии и радиационного воздействия на окружающую среду, международно-правовая охрана окружающей природной среды.

Экологическое право изучается в трех аспектах — как наука, как отрасль права и как учебная дисциплина.

Рассматривая экологическое право как науку, мы больше внимания уделяем методологической, теоретической стороне вопроса. Задачей науки Экологического права является изучение истории развития экологического права его институтов, законодательства; изучение зарубежного экологического права; выявление условий, отвечающих интересам настоящего и будущих поколений; распоряжение природными ресурсами; достижение целей рационального природопользования и охраны природы; охрана и защита экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

На основе этих исследований проводится выработка предложений по совершенствованию экологического права с учетом общественных потребностей и тенденций развития общества и государства.

Смысл развития экологического права как науки — использование научных достижений в процессе совершенствования экологического законодательства, правоприменительной и правоохранительной практики.

Изучая экологическое право как отрасль права, мы обращаемся к законодательству, анализируем и комментируем его нормы.

Наконец, подходя к экологическому праву как учебной дисциплине, мы придаем большое значение методике преподавания, способной учесть и теоретические и практические вопросы, необходимость знания норм права и практики их применения. Содержание учебной дисциплины экологического права определяется содержанием изучаемой отраслевой юридической науки, отрасли права и одноименной отрасли законодательства, которые служат основным материалом для формирования систематизированного комплекса знаний, навыков и умений студентов-юристов.

Преподавание экологического права имеет свои конкретные задачи. Они определяются потребностями общества и государства в подготовке квалифицированных кадров юристов — обладающих современными знаниями в данной сфере. Такие юристы (экологи) призваны сыграть существенную роль в обеспечении экологического компонента развития Республики Казахстан как демократического, светского, правового и социального государства.

Соотношение экологического права с иными отраслями Казахстанского права

Экологическое право и конституционное право. Место экологического права в системе права определяется ролью и значением правового регулирования экологических отношений, составляющих предмет данной отрасли права, среди иных общественных отношений, регулируемых другими отраслями права. Экологическое право взаимодействует со всеми отраслями права, составляющими в целом систему казахстанского права.

Прежде всего, следует отметить особую связь экологического права с конституционным правом, которому принадлежит ведущая роль в системе права. Конституция РК является основой развития законодательства об охране окружающей среды и науки экологическую права.

Важнейшее значение для экологического права имеет ст. 6 Конституции РК, согласно которой в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. Земля и другие природные ресурсы объявляются государственной собственностью. Земельные участки могут находиться также в частной собственности. Предметом внимания служат и конституционные нормы о правах граждан, защите их прав, об охране окружающей среды, обязанностях граждан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам, основные положения, закрепляющие деятельность представительных и исполнительных органов власти и другие нормы.

Экологическое право тесно связано с **административным правом**. Институты административного права — управление, контроль, административное пресечение, административная ответственность — являются составными частями эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды. Экологическое право использует эти институты административного права в охране окружающей среды путем ее экологизации, т.е. внесения в нормы, регулирующие административные отношения, экологических требований по охране окружающей природной среды.

Административно-правовые акты часто являются основанием возникновения, изменения или прекращения отношений в сфере

охраны окружающей среды. Например, решение приемной комиссии о вводе в эксплуатацию предприятия является основанием для возникновения экологических правоотношений.

Связь экологического и административного права выражается в первую очередь в применении одинаковых методов регулирования императивных... Принципиальные различия между этими отраслями права выражаются в предметах их правового регулирования. Предметом административного права является организация системы деятельности исполнительных органов государственной власти, в том числе и в сфере охраны окружающей среды. Административное право регулирует порядок деятельности этих органов, устанавливает их компетенцию по осуществлению соответствующих функций управления. Экологическое право в отличие от административного права определяет содержание деятельности исполнительных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, содержания соответствующих управленческих функций. Кроме того, специфика экологических отношений определяет осуществление особых функций управления, например — таких, как государственная экологическая экспертиза, мониторинг окружающей среды и т.д.

Экологическое право и гражданское право. Рассмотрение этого вопроса связано с выявлением взаимосвязи экологических отношений, регулируемых экологическим правом, и имущественных отношений, которые регулируются гражданским правом. Экологические и имущественные отношения относятся к различным сферам отношений и регулируются, естественно, нормативными правовыми актами разных отраслей законодательства.

Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве. Экологические отношения в определенной мере имеют имущественный характер, однако благодаря ярко выраженной специфике они отличаются от гражданско-правовых отношений.

Прежде всего, следует отметить, что вещества, которые оказывают вредное воздействие на окружающую среду, не могут быть по общему правилу объектами права собственности или иных вещных прав после того, как они попали в окружающую среду. Речь идет о химических веществах, которые рассеяны или растворены в воздушной либо водной среде, о радиоактивных или биологических веществах, о шуме, вибрации и магнитных полях и т.п. Иногда вещества, загрязняющие окружающую среду или оказывающие на нее вредное воздействие, можно обособить и изъять из природной среды, например, собрать разлитую на поверхности воды нефть или выброшенные твердые отходы. Однако, как правило, когда указанные вещества попадают в природную среду, их нельзя индивидуализировать, нельзя присвоить. По этой причине они не могут быть объектом вещных или иных прав, вследствие чего не могут находиться в гражданском обороте.

Основными критериями разграничения экологического права и гражданского права являются различия в характере общественных отношений, регулируемых этими отраслями, применяемых методах и принципах правового регулирования.

Гражданское право основано на обеспечении свободы имущественных прав субъектов, а экологическое право — на обеспечении сохранения окружающей природной среды как основы жизни и деятельности людей в публичных интересах.

Существуют различия между этими двумя отраслями права и в предметах правового регулирования. Так, главным критерием разграничения сферы гражданского и экологического права является факт нахождения соответствующего объекта во взаимосвязи с природной средой. Объекты природы и товарно-материальные ценности — это различные категории, имеющие особые экономические и правовые признаки и характеристики. Эти особенности закрепляются и в сфере правового регулирования использования этих объектов.

Изъятие части природного объекта, например добыча полезных ископаемых, рубка леса и т.п., приводит к тому, что отношения по поводу такого объекта переводятся в сферу правового регулирования гражданского права.

Гражданское право по отношению к экологическому выполняет охранительную и компенсационную функции. Поэтому для экологических правоотношений основополагающее значение имеет институт возмещения вреда. По мере совершенствования экологических отношений на базе рыночной экономики серьезную перспективу имеют нормы договорного права, призванные внедрить гражданско-правовой договор как эффективную форму охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Вместе с административным, гражданским охранительную функцию по отношению к экологическому праву выполняет **уголовное право**. Его нормы закрепляют составы экологических преступлений как виды общественно опасных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде.

Экологическое право и земельное право. Экологическое право теснейшим образом связано с земельным правом, что обусловлено единством природы, значением земли как одного из важнейших компонентов окружающей среды.

Эту взаимосвязь можно уяснить, если учесть современные тенденции развития этих двух отраслей права. Связь норм экологического права с нормами земельного права заключается в том, что использование природных объектов объективно связано с необходимостью их охраны. Нужно отметить, что использование любых природных объектов невозможно без использования земли. Земля — это базис для эксплуатации всех природных объектов. Рациональное использование природных объектов должно осуществляться с учетом их взаимосвязи, влияния друг на друга, необходимости обеспечения сохранности окружающей среды. Общие закономерности развития природной среды являются основанием того, что в земельном праве учитывается теснейшая взаимосвязь использования природных объектов и охраны окружающей среды.

Взаимосвязь земельного права и экологического права состоит в том, что в земельном праве содержатся нормы, предусматривающие специальные требования, обеспечивающие сохранение окружающей среды. К таким нормам относятся требования по охране почв от загрязнения, определяющие порядок выбора мест размещения объектов, и т.д. Так, в Главе 17 Земельного кодекса РК «Охрана земель» в ст.ст. 139, 140 регулируются экологические

земельные отношения, связанные с охраной земли как природного фактора и объекта хозяйствования. Эти нормы имеют значение как для земельного, так и экологического права, поскольку земля является составной частью природной среды. Но в отличие от этих статей, которые носят все же отраслевой характер, ст. 141, 142, 143 регулируют экологические отношения, направленные на охрану окружающей среды. В ст. 141 сказано: нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих почву, устанавливаются для оценки ее состояния в интересах охраны здоровья человека и окружающей среды. В ст. 142 указано, что:

1. При размещении, проектировании и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых зданий (строений, сооружений) и других объектов, при внедрении новой техники и технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель, обеспечиваться соблюдение экологических, санитарно-гигиенических и других специальных требований (норм, правил, нормативов).

2. Оценка отрицательного воздействия на состояние земель и эффективность предусмотренных мероприятий по их охране производится по результатам государственной экологической экспертизы, иных государственных экспертиз, без положительного заключения которых запрещается внедрение новой техники и технологий, осуществление программ мелиорации земель, финансирование строительства (реконструкции) зданий (строений, сооружений) и других объектов.

Далее в ст. 143. сказано:

— не могут передаваться в собственность, постоянное или временное землепользование земельные участки, подвергшиеся сверхнормативному радиоактивному загрязнению или иным образом представляющие угрозу жизни и здоровью населения;

— земельные участки, подвергшиеся радиоактивному загрязнению, на которых не обеспечивается получение продукции, соответствующей установленным законодательством санитарным требованиям и нормативам, подлежат исключению из сельскохозяйственного оборота и подлежат консервации. Производство сельскохозяйственной продукции на этих землях и ее реализация запрещаются;

— земельные участки, на которых проводились испытания ядерного оружия, могут быть предоставлены Правительством Республики Казахстан в собственность или в землепользование только после завершения всех мероприятий по ликвидации последствий испытания ядерного оружия и комплексного экологического обследования при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Эти нормы являются комплексными, хотя и помещены в отраслевом законодательстве, поскольку они регулируют охрану земель в составе охраны всей окружающей природной среды.

В свою очередь экологическое законодательство содержит многочисленные нормы как общего, так и специального характера, реализация которых преследует цель обеспечить охрану земель, почв от неблагоприятного антропогенного воздействия.

Неразрывная взаимосвязь отношений, обусловленных охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, выражается также в том, что в экологическом праве содержатся нормы, которые являются общими и для земельного права. Речь идет о нормах Экологического кодекса, закрепляющих право граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду (ст. 13 ЭК РК), предусматривающих необходимость государственного учета участков загрязнения окружающей среды (ст. 147 ЭК РК), а также обязательность оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы (главы 6—7 ЭК РК), платности использования природных ресурсов (ст. 95 ЭК РК) и другие нормы, которые являются общими и для земельного и для экологического права.

Соотношение экологического права с международным правом базируется на ст. 4 Конституции РК и ст. 2 ЭК РК. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора. Сочетание национальных мер охраны окружающей среды с международными является принципом охраны окружающей среды.

Существует тесная взаимосвязь Экологического права и со многими другими отраслями права.

Глава 5. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В истории развития уровня преподавания эколого-правовых дисциплин в юридических вузах республики можно выделить восемь основных этапов. Это связано с постепенным нарастанием экологических отношений и степенью осознания обществом. Четыре этапа связаны с Советским периодом. На первом этапе развития эколого-правовых дисциплин, который охватывал период с 1917 по 1968 г., господствовала потребительская форма взаимодействия общества и природы, система правовых норм была нацелена на регулирование использования земельных и других природных ресурсов для удовлетворения хозяйственных потребностей общества. В условиях национализации земли и других природных богатств эту функцию регулирования использования природных ресурсов выполняло Земельное право. И хотя Президиум Верховного Совета Казахской ССР 12 мая 1962 г. принял Указ Об охране природы в Казахской ССР,¹ он по существу не изменил сложившиеся потребительские отношения во взаимодействии общества и природы и не повлиял на преподавание эколого-правовой дисциплины, как-вым оставалось Земельное право.

Расширение объема природопользования потребовало обособления правового регулирования отдельных видов природных ресурсов. Начался процесс «расщепления» предмета земельного права на отрасли земельного, горного, водного, лесного права. К тому же, в конце 60-х начале 70-х годов была проведена большая кодификация природно-ресурсового и природоохранного законодательства, были приняты кодексы: Земельный, Водный, Лесной, о Недрах, где наряду с потребительским характером отношений по использованию природных ресурсов появилось охранительное отношение к объектам природы, что существенно повлияло на преподавание Земельного права. В конце 60-х годов ученые-юристы

¹ Ведомости Верховного Совета и Правительства КазССР, 1962.— № 23.

предложили ввести учебный курс «Земельное право и правовая охрана природы». На этом был завершен самый продолжительный первый этап в преподавании эколого-правовой дисциплины Земельного права в широком смысле.

Недостаток курса «Земельное право и правовая охрана природы» был заложен в самой его структуре, который состоял в искусственном отрыве регулирования, использования природной среды и правового обеспечения ее охраны. В первой части курса раскрывался режим рационального использования земель, недр, вод и лесов, во второй — правовой режим их охраны. Усиление отрицательного влияния хозяйственной деятельности на природные ресурсы сказалось в увеличении охранительных функций, что также уже в начале 70-х повлияло на необходимость разделения учебной дисциплины «Земельное право и правовая охрана природы» на две самостоятельные дисциплины. С 1968 по 1972 г. завершился второй этап развития эколого-правовых дисциплин.

В начале 70-х годов в ряде вузов: МГУ, Казанском университете, а затем и на юридическом факультете КазГУ с 1972 читается самостоятельный курс Правовая охрана природы, наряду с Земельным правом. Начатые в 60-х — 70-х годах среди ученых-юристов дискуссии о соотношении охраны природы с ее рациональным использованием были продолжены в середине 80-х годов. Одни рассматривали рациональное природопользование в качестве составной части охраны природы, отстаивая идею учебного курса «Природоохранительное право». Другие полагали, что охрана природы является составной частью рационального природопользования, предлагая всю систему норм объединить в рамках единой дисциплины «Природноресурсовое право». Хотя официального признания этих курсов не было, но в учебных планах отдельных вузов такие курсы были предусмотрены. С 1974 г. на юридическом факультете КазГУ вначале читался спецкурс «Природоохранительное право КССР», а с 1980 г. спецкурс «Природноресурсовое право». Данный период характеризуется самостоятельностью природноресурсовых и природоохранных отношений.

Перемещение проблемы охраны природы в сторону защиты окружающей человека среды вызвали необходимость дальнейшего совершенствования преподавания эколого-правовых дисциплин.

плин. На 1-ой Всесоюзной межвузовской научно-методической конференции в Москве в 1984 г. было принято решение о введении новой дисциплины «Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды». В ее названии отражены две основные формы взаимодействия общества и природы — использование природных ресурсов и охрана окружающей среды. В 1986 г. МВССО утвердило программу курса, однако, в связи с отсутствием учебника переход к преподаванию этой дисциплины был осуществлен в Казахстане с изданием в 1988 г. учебника «Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды», одним из соавторов которого был ученый Казахстана профессор С. Б. Байсалов. До издания учебника подготовка студентов осуществлялась по учебникам «Правовая охрана природы».

Следовательно, третий этап развития эколого-правовых дисциплин, начавшийся в 1972 г., был завершен в 1988 г. С этого момента начался отчет четвертого этапа.

Однако вследствие обострения экологической обстановки в мире произошло перерастание проблемы охраны окружающей природной среды в гораздо более широкую проблему экологической безопасности окружающей человека природной среды. В фокусе разнообразных неблагоприятных последствий вмешательства в природу оказался непосредственно человек, его право на здоровую благоприятную среду обитания, охрана природных объектов и их рациональное использование рассматриваются как средство достижения этой главной цели.

В 1987 г. журнал «Вестник Московского университета» организовал научную дискуссию по концепции экологического права, в результате которой большинство ученых одобрили переход к преподаванию предмета «Экологического права». Учебные планы ряда вузов предусмотрели эту дисциплину. В 1988 г. были изданы учебные пособия к этому курсу, а в Молдавской ССР (Кишинев) издан один из первых учебников «Экологическое право».¹ Ранее по этой проблеме издавались и монографические работы. Колбасова О.С. Экология: политика-право.— М., 1976.; Петрова В.В. Экология и право.— М., 1981., и. др.

¹ Яковлев В. Н. Экологическое право.— Кишинев, 1988.

К преподаванию экологического права в Казахстане, да и во многих других республиках бывшего Союза, приступили только в 1990 году, из-за отсутствия учебников обучение студентов осуществлялось по учебникам «Правовая охрана природы» и «Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды». На этом этапе развития экологического права в Казахской ССР были приняты Земельный кодекс (1990 г.), Закон об охране окружающей природной среды (1991 г.) и др. акты. Можно считать, что начатый в 1988 г. четвертый этап развития указанной дисциплины в Казахстане был завершён в 1990 г.

С распадом Союза ССР (1991 г.) и образованием РК начал отсчет пятого этапа в развитии экологического права как самостоятельной отрасли права Республики Казахстан. В Республике принимается Конституция РК. (1993 г.), Кодексы О недрах и переработке минерального сырья (1993 г.), Водный (1993 г.), Лесной (1993 г.), Закон РК об охране и использовании животного мира (1993 г.) и другие акты.

С принятием Конституции РК 1995 г. завершён пятый этап в развитии Экологического права и начал отсчет шестого этапа. Конституция РК закрепила не только государственную собственность на природные ресурсы, но и частную собственность на землю (ст. 6). Впервые охрана окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, поставлена как главная цель государства РК. (ст. 31), а граждане РК. обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст. 38).

Во исполнение Конституции РК Советом безопасности РК 21 марта 1996 г. принята Концепция Экологической безопасности РК, которая была одобрена Президентом РК. 30 апреля 1996 г. были приняты Указы Президента РК (имеющие силу Закона) «О земле», «О недрах и недропользовании», «О нефти», законы «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об экологической экспертизе», «Закон о земле», «Закон об охране атмосферного воздуха».

Седьмой этап в развитии экологического права РК начал свой отсчет с 2003 г. с принятием в 2003 г. «Земельного Кодекса РК», «Лесного Кодекса РК», «Водного Кодекса РК», Закона РК «Об

охране, воспроизводстве и использовании животного мира» 2004г., Закона РК « Об особо охраняемых природных территориях» 2006г., а также с одобренной Указом Президента РК Концепции Экологической безопасности РК от 3 декабря 2003 г.

С принятием ЭК РК 2007 г., Концепции перехода РК к устойчивому развитию на 2007—2024 годы, утвержденной Указом Президента РК от 14 ноября 2006 г., и других нормативных актов, начат отсчет восьмого этапа в развитии Экологического права РК, во исполнение этих актов принято более 40 актов, внесены изменения и дополнения в действующие акты.

Однако в юридической литературе дискуссировался вопрос о признании экологического права отраслью права. С.Д. Бекишева отмечает, что ряд ученых не находят место в системе права экологическому праву, например. Н. И. Матузов и А. В. Малько выделяют лишь земельное право и его подотраслями считают лесное, водное и горное право, а в качестве комплексной отрасли называют природоохранительное (экологическое) право.¹

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.²

Большинство ученых-экологов оправдывают существование экологического права как отрасли права.

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

— наличие государственного интереса в создании такой отрасли; четкое выражение специфики регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного регулирования; потребность в особом методе правового регулирования; наличие либо потребность в особых источниках права. По мнению этого ученого, экологическое право как отрасль права представляет собой систему правовых норм, специфическим образом ре-

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права.— М., 1996.— С. 362—367.

² Комаров С. А. Общая теория государства и права.— М., 1998.— С. 277.

гулирующих экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и природой, в интересах людей, живущих в нашем общем и единственном доме на Земле.¹ Обосновывая самостоятельность экологического права, в учебнике «Экологическое право» Б. В. Ерофеев во Введении отмечает, что Экологического права как окончательно сложившейся отрасли права пока нет, оно все еще формируется.²

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».³

Разделяют точку зрения об экологическом праве как отрасли права и представители казахстанской эколого-правовой школы Д.Л.Байдельдинов, С.Б.Байсалов, А.С.Еренов, Н.Б.Мухитдинов, А.С.Стамкулов, С.Д.Бекишева. 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.⁴

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 самостоятель-

¹ Ерофеев Б. В. Экологическое право России.— М., 1998.— С. 88.

² Ерофеев Б. В. Указ. соч.— С. 4.

³ Экологическое право России. Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я Сухарева.— М, 1997.— С. 35.

⁴ Стамкулов А. С. Экологическое право Республики Казахстан на пороге XXI века. Право и государство, 1997, № 4.— С. 32.

ной отрасли — «экологическое право».¹ В подтверждение самостоятельности экологического права можно привести также высказывание С.А. Боголюбова о том, что экологическое право обладает необходимыми признаками, позволяющими считать его самостоятельной отраслью системы права. Регулируемые общественные отношения являются очень важными, нуждающимися на современном этапе в упорядочении; характер этих отношений значителен, затрагивает жизненно важные для человека проблемы; характеристики их весомы как количественно, так и качественно.

И все же сердцевиной регулируемых общественных отношений являются человеческие, общественные отношения в области взаимодействия общества и окружающей среды. Они, безусловно, обладают спецификой — возникают, изменяются и прекращаются по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Такого рода отношения не регулируются ни одной другой отраслью права.²

Проблемным является также вопрос о том, какое место занимает экологическое право в классификации отраслей права. Общеизвестно деление отраслей на основные и комплексные. Какой же отраслью, основной или комплексной, является экологическое право? Одни ученые считают эту отрасль основной — самостоятельной, о чем мы уже говорили. В обоснование как отрасли самостоятельной В. В. Петров отмечает: самостоятельность той или иной отрасли в системе права обычно связывается с наличием специфического предмета правового регулирования, метода, т.е. способа регулирования общественных отношений, принципов регулирования и осознанной общественной необходимости в самостоятельном существовании такой отрасли права. Анализ системы правового регулирования показывает: экологическое право обладает всеми необходимыми признаками, которые характеризуют самостоятельные отрасли системы права. Нет надобности доказывать, что экологические отношения имеют свою специфику, прежде всего в том, что они возникают и развиваются по поводу охраны природных объектов и окружающей природной среды в

¹ Байдельдинов Д. Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан.— Алматы: Жеті жарғы, 1995.— С. 9.

² Боголюбов С. А. Экологическое право.— М., 1998.— С. 9.

целом. В целостном, едином виде такого рода отношения не имеет в предмете своего регулирования ни одна из известных отраслей права. Следовательно, с точки зрения своего предмета как совокупности общественных экологических отношений экологическое право относится к числу самостоятельных отраслей права.

В. В. Петров добавляет, что 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.¹ О. И. Крассов в свою очередь считает, что анализ действующего законодательства об охране окружающей природной среды позволяет определить, какие вопросы и как регулируются этой отраслью законодательства, а также каковы тенденции развития данной отрасли. Все это дает основание считать экологическое право самостоятельной отраслью права, имеющей особенный предмет правового регулирования — общественные отношения по поводу охраны окружающей природной среды от вредных воздействий, т.е. экологические отношения. Экологическое право, рассматриваемое в данном аспекте, не имеет и не может иметь ни комплексного, ни интегрированного характера.²

К концепции экологического права как основной отрасли присоединяется и В. К. Попов, который указывает, 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.³

Однако, большинство ученых юристов, экологическое право относят к комплексной отрасли права. Так, по мнению О.С.Колбасова, после принятия закона об охране природы Союза ССР можно ожидать возникновения интегрированной отрасли права, которая будет достойна называться экологическим правом.⁴ М.М. Бринчук считает, что комплексный характер отрасли экологического права

¹ Петров В. В. Указ. соч.— С. 55—56.

² Крассов О. И. Экологическое право.— М., 2001.— С. 38.

³ Попов В. К. Преподавание экологического права в Харьковском юридическом институте: Экологическое право и перестройка Вестник МГУ. Серия «Право» 1990, № 2, с. 34.

⁴ Колбасов О. С. Экология: политика-право.— М., 1976, с. 155-156.

(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.¹

В качестве комплексной отрасли права, включающей в себя ряд самостоятельных отраслей, рассматривают экологическое право казахстанские ученые, С.Б. Байсалов, Д.Л. Байдельдинов, С.Д.Бекишева, А.Е. Еренов, С.Т. Культелеев, Н.Б. Мухитдинов, А.С. Стамкулов. М.К.Сулейменов.

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.²

Д. Л. Байдельдинов также утверждает, что «на данном этапе сформировалось в качестве комплексной интегрированной отрасли права «экологическое право». Комплексность экологического права проявляется в том, что для регулирования экологических отношений заимствуются методы иных отраслей права.³

М. К. Сулейменов, рассматривая место земельного права в системе отраслей права, отмечает, что есть отрасли права, которые основываются и на публично-правовых, и на частноправовых методах. Эти отрасли права являются комплексными образованиями, включающими в себя нормы публично-правовых и частноправовых отраслей права, входящих в основную структуру права. К таким отраслям относятся земельное право, экологическое право⁴.

Поддерживая эту идею, добавим, что комплексная отрасль включает в себя институты и нормы не только специальных эко-

¹ Бринчук М. М. Указ. соч.— С. 74.

² Стамкулов А. С. Особенности преподавания курса советского земельного права и правовой охраны природы в вечерне-заочном юридическом институте Методическая работа в КазГУ.— Алма-Ата, 1979.— С. 176.

³ Байдельдинов Д. Л. Указ. соч.— С. 181—182.

⁴ Сулейменов М. К. Проблемы совершенствования земельного законодательства. В кн: «Проблемы взаимодействия ветвей государственной власти в процессе их функционирования». Материалы научно-теоретической конференции.— Алматы, 2005.— С. 185—192.

логических, но и многих других отраслей права, выполняющих экологические функции.¹

Вместе с тем, следует отметить, что в литературе нет единства в определении понятия «экологического права» как отрасли права. Отмечая, что это совокупность (система) норм, одни ученые акцентируют внимание на том, что эти нормы специфическим способом регулируют экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и природой, в интересах людей, живущих в нашем общем доме — на Земле (Б. В. Ерофеев).² Другие считают, что эти нормы регулируют отношения в сфере охраны окружающей природной среды, в целях предотвращения и устранения вредных химических, физических и биологических воздействий на нее, а также отношения по поводу обеспечения правового режима особо охраняемых природных территорий, использования и охраны животного мира (О. И. Крассов).³ Имеется высказывание, что эти нормы регулируют отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, охране окружающей природной среды, по рациональному использованию природных ресурсов.⁴

На наш взгляд, более предпочтительно определение экологического права В.В.Петрова. Ее можно было бы определить как совокупность юридических норм различных отраслей права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы, с целью охраны природы, рационального использования и воспроизводства ее ресурсов, оздоровления и улучшения окружающей человека среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.⁵

В эколого-правовой литературе высказываются суждения, что поскольку экология это область знания — учение об условиях су-

¹ Культелеев С. Т. Экологическое право РК. Перспективы развития. В кн.: Материалы заседания круглого стола «Проблемы развития экологической культуры государства и народа Казахстана: правовые аспекты». — Алматы, 1996. — С. 37.

² Ерофеев Б. В. Экологическое право. — М., 1998. — С. 88.

³ Крассов О. И. Указ. соч. — С. 39.

⁴ Бекишева С. Д. Экологическое право Республики Казахстан. Учебное пособие. — Караганда, 2001. — С. 12.

⁵ Петров В. В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины. Вестник МГУ, 1987. № 5. — С. 37—38.

уществования живых организмов во взаимодействии со средой, в которой они обитают. Название этого учения отраслью права некорректно — считают А. С. Тимошенко, М. М. Бринчук, так как в качестве объекта правового регулирования рассматриваемой отрасли выступает не система знаний о взаимосвязи общества и природы, изучаемых социальной экологией, а природа или окружающая среда. Потому данная отрасль права должна называться «Правом окружающей среды». ¹ «Право окружающей среды» может служить в качестве термина, обозначающего весь комплекс общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия общества и природы. В его поддержку приводится следующая аргументация. Подобная общность не исключает внутренней дифференциации общественных отношений, если в качестве объекта правового регулирования рассматриваемой отрасли выступает природа или окружающая среда, поэтому отрасль права должна называться именно так. Такое решение вопроса соответствовало бы отечественным традициям: основой названия служит объект правового регулирования. Именно такой подход принят зарубежными юристами в США, Великобритании и англо- и испаноговорящих странах. В целях гармонизации российского права с мировым правом, считают А. С. Шестернюк и М. М. Бринчук, было бы оправданным дать отрасли адекватное название, приведя его в соответствие с научной истиной. ²

А. С. Тимошенко утверждает, что опыт формирования и развития национальной и международной системы права показывает, что за основу наименования составляющих их отраслей берется предметная сфера соответствующих категорий правоотношений (для земельного права — земля, для водного права — вода и т.д.). Если же за основу названия отрасли взять название естественнонаучной дисциплины, исследующей объект соответствующих правоотношений (в нашем случае «экология»), то это противоречит сложившейся юридической практике, так как в этом случае мы

¹ Тимошенко А. С. О понятии и содержании права окружающей среды // Вестник Моск. Ун-та. Серия 11. Право, 1987, № 5.— С. 47—48; Бринчук М. М. Указ. соч.— С. 93—95.

² См.: Шестернюк А. С. Концепция экологического права. Круглый стол // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1987. № 5.— С. 49; Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право, 1998. № 9.— С. 28.

имели бы «гидрологическое», «почвоведческое», «геологическое» право.¹

На что, однако, Е. В. Новикова замечает, полемизируя, что в принципе, логически развивая такой подход, если выбор термина будет основан на слишком большом количестве требований и критериев, подчас внутренне противоречивых, то любой из них не только не должен, но и не может иметь однозначного понимания и всеобщего признания. Соответственно, обоснование ни одного из них не может рассматриваться в полном смысле этого слова в качестве научного. Кроме того, непонятно, почему автор не признает опосредованной связи названия естественно научной дисциплины, исследующей объект соответствующих правоотношений, с предметной сферой соответствующих категорий правоотношений.²

Существует также мнение о том, что название отрасли должно выражать объект правового регулирования³ в силу того, что появление и признание социальной экологии как науки не может служить причиной наименования отрасли права экологическим. Как известно, в последние 20 лет трансформация в названии отрасли права и законодательства в экологическое стала происходить под влиянием социальной экологии как одного из направлений экологии, предметом которой стало изучение взаимодействия общества и окружающей среды.

Вместе с тем, Е. В. Новикова, на наш взгляд, правильно указывает: «Нам трудно согласиться с таким подходом, прежде всего, потому, что название — это всего лишь словесное обозначение определения. Оно лишь принимается или нет как наименование, имя или фамилия, по ассоциации, по традиции или еще по каким-нибудь, подчас субъективным, причинам с целью обеспечить идентификацию и узнаваемость чего-либо или кого-либо».⁴

Н. И. Краснов, разделяя данную точку зрения, также считает, что наименование права экологическим неточно отражает пред-

¹ См.: Тимошенко А. С. О понятии и содержании права окружающей среды // Вестник МГУ. Сер. «Право», 1987. № 5.— С. 47—48.

² Новикова Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан.— М., 1999.— С. 16.

³ Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право, 1998, № 9.— С. 27.

⁴ Новикова Е. В. Указ. соч.— С. 27.

мет его правового регулирования. Правильно будет назвать его «Право окружающей природной среды».¹ Эту позицию разделяет и Ю.С.Шемшученко.² Ученые аргументируют подобную точку зрения также тем, что Экология изучает строение и функции живой природы, как не существует философского или педагогического права, так и не может существовать экологическое право.³

Однако, как правильно считает Б.В.Ерофеев, с этой позицией нельзя согласиться: «Во-первых, авторы этого предложения обосновывают его опытом зарубежных стран, где существует иная, чем у нас, система собственности на землю и другие природные ресурсы. Во-вторых, территория нашей страны в значительной мере отличается от других, как по размерам, так и по многообразию составляющих нашу природу экосистем. В-третьих, «право окружающей среды» включает помимо экологических производственно-хозяйственные отношения, что не дает возможности четко определить границы действия этого права. А это может привести к возникновению трудностей правоприменительной деятельности».⁴

«Вызывает недоумение тот факт, что ученые в своей аргументации,— пишет Т.Г. Пучинина,— пользуются естественно научной трактовкой понятия экологии, утверждая, что впервые оно было введено немецким биологом Э.Геккелем в 1866 г. в работе «Всеобщая морфология организмов» для обозначения учения о взаимоотношениях организмов друг с другом и средой их обитания. Почему же мы не задумываемся о корректности использования понятия экологии в данном случае? Ведь первоначальное лексическое значение данного слова, аутентичный перевод с греческого на русский язык определяет экологию как учение о доме, о месте обитания, а не о структуре, функциях, взаимоотношениях организмов в экосистеме. Думается, естественно научное содержание экологии более условно, чем правовое. По сути, экологическое право переводится как право окружающей природной среды, если рассматривать в качестве места обитания ее как таковую. Кроме

¹ Краснов Н. И. Право окружающей природной среды в СССР // «Правоведение», 1990. № 4.— С. 28—32.

² Правовые проблемы экологии.— Киев, 1989.— С. 69.

³ Шаретоудинов Э. Ф. Концепция развития природоохранного законодательства республики Башкортостан: Автореф.: дисс. канд. юрид. наук.— Уфа, 1995.

⁴ Ерофеев Б. В. Указ. соч.— С. 89.

того, значение слов иностранного происхождения может трактоваться по-разному в науке и на практике. Пример тому: климат, который с греческого переводится как наклон земной поверхности к солнечным лучам, а используется как режим погоды.

Позиция М.М.Бринчука, основанная на принципиальном обозначении объекта правового регулирования, в названии дисциплины также вызывает сомнение. Возьмем для примера банковское право. Очевидно, что данная дисциплина регулирует не банки как таковые, а банковскую деятельность. А уголовное право, гражданское? В названиях этих дисциплин просматривается лишь сфера их действия.

Что же касается академичности названия, то следует заметить, что речь идет об учении, а не о науке в целом. Обратимся к энциклопедическому словарю. Учение — это либо совокупность теоретических положений о какой-либо области явлений действительности, либо система воззрений ученого. Наука определяется как система знаний плюс деятельность по получению новых знаний. Таким образом, греческое определение экологии имеет более узкую направленность. И если говорить об экологии как о науке, то следует уточнить — скорее о формировании. Поэтому название «экологическое право» трудно признать некорректным. Для этого должны существовать более веские аргументы.¹

Проведенный научный анализ специальной литературы и экологического законодательства позволил Е. В. Новиковой сделать обоснованные выводы по данному вопросу о том, что «несмотря на отсутствие единообразия в применении понятийного аппарата экологического законодательства наблюдается определенная частота и повторяемость в использовании отдельных названий (заголовков) и терминов и, в частности, такого, как экологическое законодательство.

Можно наблюдать тенденцию расширения сферы распространения и известности этого названия. Из специальной литературы оно перешло в учебную дисциплину и далее — в законодательство. Так, в Республике Казахстан экологическое законодательство используется в целом ряде подзаконных актов, как действующих, так

¹ Пучинина Т. Г. Основы экологического права. Учебное пособие.— Красноярск, 1999.— С. 20—27.

и отмененных. Это, к примеру, такие как Концепция экологической безопасности Республики Казахстан, Экологический кодекс, самостоятельные главы кодекса, экологическая экспертиза, экологический аудит, экологическое страхование, экологические требования и ряд других».¹

В поддержку выбора названия «экологическое законодательство» можно привести следующие аргументы. С точки зрения эффективности правового регулирования полагаем немаловажной необходимость учета того факта, что указанное понятие в основном воспринято специалистами, средствами массовой информации, а также населением в течение достаточно продолжительного периода времени.

Действительно, эта отрасль законодательства и, соответственно, права прежде именовалась как «природоохранительное законодательство» (или «законодательство об охране окружающей среды») и «природноресурсное (природноресурсовое) законодательство». В современных же работах все большее распространение получает его название «экологическое законодательство» и «экологическое право».² Так в теоретическое пособие, предназначенное для студентов высших учебных заведений Казахстана, включена специальная глава — «Основы экологического права», в тексте которой наряду с его произвольными модификациями чаще всего используется название «экологическое законодательство» и «экологическое право».³

Следует отметить, что почти двадцать лет назад В. В. Петров определял экологическое право как предполагаемую правовую общность, призванную регулировать комплекс общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы⁴ и отстоял

¹ Новикова Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан.— М., 1999.— С. 18—20.

² См.: Колбасов О. С. Экология: политика — право.— М., 1976; Петров В. В. Экология и право.— М., 1981; Шестерюк А. С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды.— Л., 1984; Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии.— Киев, 1989; Игнатъева И. А. Проблемы развития экологического законодательства России. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук.— М., 1997 и др.

³ См.: Основы государства и права Республики Казахстан.— Алматы: Жеті жарғы, 1997.— С. 230, 231, 241—245.

⁴ Петров В. В. Экология и право.— М., 1981.— С. 215.

переименование учебного курса вузов в единую учебную дисциплину «экологическое право»¹. Такой подход получил поддержку специалистов².

Признание большинством ученых Экологического права как самостоятельной отрасли права и утверждение этой дисциплины в Государственном образовательном стандарте в качестве профилирующей учебной дисциплины, а также издание более десятка учебников Экологического права, в том числе ее противниками (М.М.Бринчуком), указывает на то, что название Экологического права как учебной дисциплины вполне оправдано.

Экологическое право имеет три органически связанные формы проявления: правовая концепция взаимодействия общества и природы (в виде определенных идей и доктрин); нормы экологического права, устанавливающие правила поведения человека в его отношениях с природой и содержащиеся в законах или других правовых актах; и правоотношения, без которых экологическое право остается «бумажным» правом, лишенным реальной сущности.

¹ Петров В. В. Концепция экологического права. Круглый стол // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1987. № 5.— С. 38.

² См.: Круглый стол «Концепция экологического права» // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1987. № 5.— С. 39—57; Панкратов И. Ф. Соотношение земельного и экологического права. Из выступления. Сборник материалов научно-практической конференции «Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях». Софрино-2.— М., 1999.— С. 118—119; Новикова Е. В. Указ.соч.— С. 16—20.

Глава 6. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Понятие и классификация источников экологического права

Вопрос о понятии источников Экологического права является составной частью общего учения об источниках прав, разработанных наукой теории права. Понятие «источник права» часто рассматривается как источник правовых норм, т.е. с точки зрения содержания права. В этом смысле данное понятие означает материальные условия развития общества, которые определяют содержание права, регулирующего общественные отношения.

Термин «источник права» может употребляться в качестве способа или формы выражения содержания соответствующей правовой нормы, иначе говоря, формы выражения права. В теории права под юридическими источниками или формами права понимаются официальные формы выражения и закрепления и соответственно изменения или отмены действующих правовых норм.

Как правильно считает С. С. Алексеев «Источники права — это исходящие от государства или признаваемые им официально-документальные формы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения».¹

Вместе с тем источники каждой отрасли права требуют выделения их из общей системы источников права. То есть речь идет о том, как распознавать принадлежность тех или иных актов в той или иной отрасли. Принадлежность нормативного акта к той или иной отрасли права определяется особенностями общественных отношений, урегулированных данным актом.

Большинство норм, регулирующих экологические отношения, сосредоточены в нормативных актах, регламентирующих природно-ресурсовые, природоохранные отношения, т.е. регламентирующие отношения по использованию и охране объектов природы. Эти нормы в своей совокупности и составляют экологическое за-

¹ Алексеев С. С. Государство и право начальный курс.— М., 1994.— С. 83.

конодательство. Вместе с тем немало норм, регулирующих экологические отношения, содержатся в законодательстве иных отраслей права: конституционном, гражданском, административном, финансовом, уголовном и др. В совокупности они и составляют с природноресурсовыми и природоохранными нормами источники экологического права. Понятие «источник экологического права» намного шире понятия «экологического законодательства».

Можно сказать, что источники экологического права как комплексной интегрированной отрасли наряду с собственными нормами включают и отдельные нормы иных отраслей права, в той мере, в какой последние решают отдельные вопросы правового регулирования экологических отношений. Но признание их источниками экологического права не означает, будто они утрачивают качества норм основных отраслей. Это объясняется тем, что нормативный акт может содержать нормы, регулирующие различные виды общественных отношений, а также тем, что определение принадлежности того или иного нормативного акта осуществляется с позиции различных объективных системообразующих факторов. Если к традиционным отраслям права нормативные акты относятся по тому, какой вид общественных отношений они регулируют, то в комплексную отрасль, что характерно для экологического права, они относятся в зависимости от того, насколько принятие и функционирование их обусловлено спецификой эколого-правовых отношений.

Источниками экологического права являются нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере охраны окружающей среды, т.е. экологические отношения. Такие нормативные правовые акты должны отвечать ряду признаков, объективно присущих источнику права:

во-первых, должны являться носителями государственно-властной силы;

во-вторых, должны иметь нормативный характер, т.е. рассчитаны на многократное применение;

в-третьих, должны быть адресованы неопределенному числу субъектов;

наконец, в-четвертых, должны быть обязательны для исполнения всеми субъектами.

Источником экологического права являются нормативные правовые акты, принятые органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах установленной для них компетенции, которые устанавливают, изменяют или отменяют эколого-правовые нормы, юридически обязательные модели поведения участников экологических отношений.¹

Определение источников экологического права представляет значительную трудность, так как издается огромное количество нормативных правовых актов на различных уровнях. Преодолению этих трудностей призвана служить их классификация. Она может быть проведена по ряду оснований. **По юридической силе** — на законы и подзаконные акты.

а) Законы — нормативные правовые акты, принимаемые Парламентом и Президентом;

б) все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. Это — акты, принимаемые Президентом РК, Правительством РК и органами исполнительной власти, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

В соответствии с Законом РК О нормативных правовых актах от 24.03. 1998г.

Нормативные правовые акты подразделяются на основные и производные.

К основному виду нормативных правовых актов относятся:

1) Конституция, конституционные законы, кодексы, законы, например: ЭК от 09.01.2007 г., ЗК от 20.06.2003 г., ВК от 09.07.2003 г., ЛК от 08.07.2003 г., Закон «О недрах и недропользовании» от 24.06.2010 г., Закон РК «Об обязательном экологическом страховании» от 13.12.2005 г., Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 07.07.2006 г.

2) Указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона; указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона; иные нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан. Например, Указ Президента РК по реализации стратегии развития «Казахстан до 2030 года»; Указ Президента РК от 03.12.2003 г., одобрявший Концепцию экологической безопасности РК; Указ Президента РК от 14.11 2006

¹ Крассов О. И. Указ. соч.— С. 61.

г. об утверждении Концепции перехода республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007—2024 годы; Указ Президента РК от 12.03.2010 г. О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления РК.

3) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;

4) нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;

5) нормативные постановления Конституционного совета, Верховного суда Республики Казахстан. Например, Постановление Конституционного совета РК от 13.04.2000 г., Об официальном толковании пункта 3 статьи 6 Конституции РК. Постановление Конституционного совета РК от 09.06.2001 г., О конституционности Закона РК «О внесении изменений и дополнении в некоторые Законодательные акты РК», принятого Парламентом РК 26.06.2001 г. (на запрос группы депутатов Парламента о законности изменений об изъятии земель для государственной надобности в столице Республики). Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 28.05.2007 г., Об официальном толковании п. 3 ст. 26 и п. 1 ст. 39 Конституции РК (о конституционности отдельных положений ст. 84 ЗК РК об исключительности принудительного отчуждения земельного участка).

Нормативное постановление Верховного Суда РК от 18.06.2004 г. О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления. Нормативное постановление Верховного суда РК от 16.06.2007 г., О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства.

6) нормативные приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов. Главное назначение этих актов — способствовать правильному и единообразному применению действующих правовых норм, принятых вышестоящим органом, и детализации более общих положений, содержащихся в данных нормах. Эти акты принимаются министерствами и ведомствами в пределах их компетенции по собственной инициативе или по поручению Правительства. Например: Приказ Министерства охраны окружающей среды РК от 05.04.2007 № 100-п «Об утверждении форм документов, касающихся органи-

зации и проведения государственного экологического контроля»; Приказ Министерства здравоохранения РК от 18.08.2004 г. №629 (с дополнениями от 26.01.2007 г.) «Об утверждении Санитарно-эпидемиологических требований к атмосферному воздуху»

7) нормативные правовые решения маслихатов и акимов. Решение XXV сессии Алматинского городского маслихата I созыва от 14 мая 1999 года Об утверждении Комплексной программы оздоровления экологической обстановки города Алматы «Таза ауа — Жанга дауа» на 1999—2015 гг.; Решение XXIV сессии маслихата г. Алматы от 26.09.2006 г. об утверждении Правил застройки г. Алматы; постановление акимата Жамбыльской области от 25.04.2008 г. № 113 «Об установлении водоохраных полос».

К производному виду нормативных правовых актов относятся:

— регламент — нормативный правовой акт, регулирующий внутренний порядок деятельности какого-либо государственного органа и его структурных подразделений;

— положение — нормативный правовой акт, определяющий статус и полномочия какого-либо государственного органа или его структурного подразделения;

— правила — нормативный правовой акт, определяющий порядок организации и осуществления какого-либо вида деятельности, например: Правила определения целевых показателей качества окружающей среды, утвержденных постановлением Правительства РК от 01.04.2007 г.; Правила сенокосения и пастбы скота на участках государственного лесного фонда, утвержденных приказом Комитета лесного и охотничьего хозяйства МСХ РК от 28.02.2005 г.

— инструкция — нормативный правовой акт, детализирующий применение законодательства в какой-либо сфере общественных отношений. Инструкция о разработке проектов рекультивации нарушенных земель, утвержденная Приказом Агентства РК по управлению земельными ресурсами от 2.04.2009 г. № 57-п.

Классификация источников экологического права может быть произведена и по другим признакам.

По предмету регулирования — на общие и специальные. Общие характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как экологические, так и иные общественные отношения. К таким актам относится, в частности, Конституция РК.

Специальные — акты, целиком посвященные вопросам окружающей среды или ее элементам ЭК РК, ЗК РК, ВК РК, ЛК РК, Закон РК об охране воспроизводстве и использовании животного мира от 09.07.2004 г. и др.);

По отраслям законодательства нормы земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, административного, гражданского, уголовного и других отраслей законодательства.

По характеру правового регулирования — на материальные и процессуальные.

Нормативные правовые акты материального характера, содержащие материальные нормы права. Материальные эколого-правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников, соответствующих отношений Законы Об экологическом страховании, Об особо охраняемых природных территориях и др.

Источники экологического права процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Значительная часть материальных норм экологического права может быть реализована лишь посредством осуществления и соответственно регулирования последовательного ряда процессуальных действий. Они касаются, к примеру, предоставления земель в пользование, процедуры разработки нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, защиты экологических прав и интересов и т.д.

Акты процессуального характера — Гражданский процессуальный кодекс РК, Уголовно процессуальный кодекс РК, утвержденные постановлением Правительства материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах

По содержанию — комплексные, природоохранные, природно-ресурсовые, средозащитные.

Комплексные правовые акты регулируют охрану окружающей среды в целом без подразделения их на отдельные объекты. К таким актам относится Экологический кодекс РК 2007 г., Закон об экологическом страховании 2005 г.

Природоохранные — Правила охоты на территории РК от 31.12.2004 г., Положения о государственной охране животного мира от 31.12.2004 г., Правила выдачи разрешений на пользование животным миром от 31.12.2004 г., Правила установления ограничений и запретов на пользование объектами животного мира. от 22.01.2000 г., Правила рыболовства от 18.03.2005 г.

Средозащитные — Технический регламент Требования к безопасности пестицидов ядохимикатов, Критерии оценки экологической обстановки территорий, Положение о порядке захоронения вредных веществ и сброса сточных вод в недра. Утв. постановлением Правительства РК от 18.10.1996 г., Положение о порядке захоронения радиоактивных отходов в Республике Казахстан. Утв. постановлением Правительства РК от 18.10. 1996г.

По степени значимости в регулировании экологических отношений источники экологического права можно подразделить на основные нормативно-правовые акты и вспомогательные.

Вспомогательные нормативно-правовые акты имеют, как правило, технико-юридический характер и позволяют правильно применять тот или иной нормативный правовой акт к регулируемому отношению. Определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной практики играют стандарты, технические регламенты, предельно допустимые концентрации вредных веществ, предельно допустимые уровни вредного физического воздействия, предельно допустимые нормативы и др. Например: Технический регламент «Требования к эмиссиям в окружающую среду при производстве глинозема методом Байер-спекание», утв. постановлением Правительства РК от 06.08.2009 г.; Технический регламент «Ядерная и радиационная безопасность исследовательских ядерных установок», утв. постановлением Правительства РК от 01.06.2010 г.

Отсутствие вспомогательных нормативно-правовых актов затрудняет применение и основных, порождая большие сложности в правоприменительной практике.

Особое место среди источников экономического права занимают источники права, содержащиеся в международно-правовых договорах. В ст. 4 Конституции РК сказано, что Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет пе-

ред ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона

Среди таких источников можно указать: Конвенция по борьбе против опустынивания и засухи 14.10.1994 г.; Конвенция ратифицирована РК. 07.07.1997 г.; Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1968 г. (вступила в силу 05.06.1994 г.); Рамочная конвенция ООН об изменении климата (ратифицирована в 1995 г.); Протокол к данной конвенции РК ратифицировала 26.03.2009 г.

Важную роль среди источников международного экологического права играют соглашения в области охраны (защиты) окружающей среды. В приведенный перечень источников экологического права не включен обычай. В историческом плане во взаимодействии общества и природы обычай как неписаное правило поведения играл важную роль в регулировании и обеспечении рационального природопользования. Имеет ли он правовое значение на современном этапе? Ответ, на наш взгляд, может быть только положительным. В регулировании использования природных ресурсов обычай имеет большое практическое значение в контексте традиционного природопользования. Таким образом, обычай как источник права применяется в практике, но он опосредован в установленных нормах права.

Конституция Республики Казахстан как источник экологического права

Конституция РК является правовой базой для развития всего текущего экологического законодательства. В Конституции закреплена экологическая доктрина Республики Казахстан и выражается природоохранительная политика государства. Конституция РК играет основополагающую роль в охране и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина. Эта роль предопределена тем, что в Конституции закрепляются (признаются) права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены основы правовой системы, основы организации и пределы государственной власти.

В ст. 6 закреплено: 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.

В соответствии со ст. 31 Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом. Эта конституционная норма закрепляет важнейший принцип правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды — принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения.

В Конституции РК содержится целый ряд других статей, имеющих определенное отношение к охране окружающей человека природной среды и их экологическую направленность.

Граждане РК в силу самого своего гражданства имеют права и обязанности (ст. 12), и одной из важнейших обязанностей граждан РК, согласно ст. 38 является обязанность сохранять природу, бережно относиться к природным богатствам. Большое значение в деле охраны окружающей среды человека имеет ст. 8, закрепившая уважение принципов и норм международного права. Данная норма получила свое развитие в Экологическом кодексе РК в Главе 27 «Международное сотрудничество РК в области охраны окружающей среды и природопользования», где содержится 6 статей по международному сотрудничеству (ст.ст. 188—193), в том числе Принципы международного сотрудничества — ст. 189, Международная ответственность за экологические правонарушения — ст. 191.

Конституцией РК гарантируется равенство прав Граждан перед законом и судом, ст.ст. 14, 15, 29 и при нарушении прав граждан на жизнь, охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

В Конституции РК закреплены полномочия Президента РК, определяющие основные направления внутренней и внешней политики государства, являющегося гарантом государственной власти, незыблемости Конституции, прав граждан (ст. 40). В ней

определены в общей форме полномочия Парламента по изданию законов, регулирующих важнейшие общественные отношения, в том числе в области охраны окружающей среды (ст. 61). Полномочия Правительства, разрабатывающего основные направления социально-экономической политики государства, его безопасности, организующего руководство деятельностью министерств, государственных комитетов и иных центральных и местных исполнительных органов. Правительство издает в пределах своей компетенции постановления, имеющие обязательную силу на территории республики и по вопросам использования охраны природных объектов, защиты прав граждан (ст.ст. 66—70).

Большое значение в этом деле имеют статьи Конституции, закрепившие полномочия местных государственных органов управления и самоуправления по разработке, утверждению планов, экономических и социальных программ по обеспечению прав и законных интересов граждан (ст.ст. 86—89).

В Конституции есть немало и других норм, хотя и косвенно, но закладывающие основы экологического использования и охраны окружающей среды.

Экологический кодекс РК как основной источник Экологического права

Экологический кодекс РК был принят 9 января 2007г. как комплексный правовой акт. Кодекс состоит из Общей и Особенной части, 9 разделов, 47 глав и 326 статей. Общая часть состоит из 7 Разделов и 27 глав.

В соответствии со ст. 2 ЭК РК Экологическое законодательство Республики Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего Кодекса и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора.

В случае противоречия между настоящим Кодексом и иными законами Республики Казахстан, содержащими нормы, регулирую-

ющие отношения в области охраны окружающей среды, применяются положения настоящего Кодекса.

Отношения в области охраны и использования объектов окружающей среды и особо охраняемых природных территорий регулируются специальными законами Республики Казахстан в части, не урегулированной настоящим Кодексом.

Объектами охраны окружающей среды от уничтожения, деградации, повреждения, загрязнения и иного вредного воздействия подлежат земля, недра, поверхностные и подземные воды; атмосферный воздух; леса и иная растительность; животный мир, генфонд живых организмов; естественные экологические системы, климат и озоновый слой Земли.

Особой охране подлежат особо охраняемые природные территории и объекты государственного природно-заповедного фонда (ст. 7 ЭКРК).

Помимо этих общих положений в Разделе 1, который состоит из 3 глав, изложены основные положения; права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления; компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования (ст.ст. 1—20).

Раздел 2. Лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды, экологическое нормирование, техническое регулирование в области охраны окружающей среды, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологические разрешения, экологический аудит, состоит из 6 глав: Экологическое нормирование; техническое регулирование в области охраны окружающей среды; оценка воздействия на окружающую среду; экологическая экспертиза; экологические разрешения; экологический аудит (ст.ст. 21—94).

Раздел 3. Экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования, состоит из 2 глав: Механизмы экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования; экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде (ст.ст. 95—110).

Раздел 4. Экологический контроль состоит из 4 глав:

Государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресур-

сов; инспекторские экологические проверки; производственный экологический контроль; общественный экологический контроль (ст.ст. 111-136).

Раздел 5. Экологический мониторинг и кадастры, состоит из 6 глав:

Мониторинг окружающей среды и природных ресурсов;
государственный учет участков загрязнения окружающей среды;
государственные кадастры природных ресурсов;
государственный кадастр отходов производства и потребления;
государственный кадастр захоронений вредных веществ,
радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра;
экологическая информация; учет природопользователей и источников загрязнения окружающей среды (ст.ст. 137—172).

Раздел 6. Зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, состоит из 2 глав: Понятие и порядок объявления отдельных территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия; особенности правового регулирования в зонах чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия (ст.ст. 173—180).

Раздел 7. Экологическое образование и просвещение, научные исследования и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды состоит из 3 глав: Экологическое образование и просвещение, повышение квалификации специалистов; экологические научные исследования; международное сотрудничество Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и природопользования (ст.ст. 181—193).

Особенная часть состоит из двух Разделов.

Раздел 8. Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, состоит из 18 глав: Общие положения об экологических требованиях; Общие экологические требования к хозяйственной и иной деятельности; Экологические требования по видам хозяйственной и иной деятельности; Экологические требования при использовании земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира.

Экологические требования по охране, воспроизводству, разведению в неволе и полувольных условиях, ограниченному хозяйственному использованию редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

Экологические требования на особо охраняемых природных территориях.

Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря.

Экологические требования к использованию радиационных материалов, атомной энергии и обеспечению радиационной безопасности. Экологические требования при производстве и использовании потенциально опасных химических и биологических веществ, генетически модифицированных продуктов и организмов.

Экологические требования при определении права собственности на отходы производства и потребления.

Экологические требования при обращении с отходами производства и потребления. Экологические требования к полигонам захоронения и долговременным хранилищам отходов. Экологические требования к пунктам хранения и захоронения радиоактивных отходов.

Государственное регулирование деятельности в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов (ст.ст. 194—318).

Раздел 9. Ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров, состоит из 2 глав:

Ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров; Заключительные и переходные положения (ст.ст. 319—326).

Глава 7. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы

Собственность на природные ресурсы — это форма общественных отношений по поводу земельных, водных ресурсов, растительного и животного мира и других природных богатств. Ни о каком обществе не может быть речи там, где не существует никакая форма собственности на природные ресурсы. Собственность — основа, становой хребет любого общественного строя и общества. Без той или иной собственности на природные ресурсы нет никакого развития общественного богатства. Природные ресурсы выступают в качестве предмета труда как условия жизни и деятельности народа. Собственность на землю и иные природные ресурсы лежит в основе развития и размещения производительных сил.

Понятие собственности имеет два аспекта: экономический и правовой. Первый раскрывает экономическое содержание собственности через систему производственных отношений. Второй проявляется в правовых формах выражения этого содержания. Следовательно, собственность — категория экономико-юридическая.

Собственность как экономическая категория является наиболее эффективным и гарантированным средством реализации экономических интересов граждан, их отдельных групп и общества в целом в области производства и удовлетворения их потребительских нужд. Экономические отношения собственности определяют отношение участников производства к предметам производства (орудиям, средствам, продуктам производства). В результате закрепления экономических отношений в правовых нормах возникает право собственности как юридическая категория.

Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе казахстанского права и, прежде всего, собственность — это институт гражданского права. Однако в то же время надо отметить, что этот институт затрагивает многие другие отрасли права, например, конституционное право, земельное, горное, водное, лесное фаунистическое право и в том числе экологическое право. Поэтому можно говорить об этом правовом институте как комплексном. Право собственности на природные ресурсы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы, что и образует право собственности в объективном смысле.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РК в ней указано: В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность.

Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом (ст. 6). Положения Основного закона получили развитие в Гражданском кодексе РК. Согласно ст. 188 право собственности есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. В Земельном Кодексе РК конкретизировано то, что Земля в Республике Казахстан находится в государственной собственности. Земельные участки могут находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных настоящим Кодексом (ст. 3). В Лесном Кодексе РК указано, что все леса, находящиеся на территории РК, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для нужд лесного хозяйства, образуют лесной фонд РК. Лесной фонд состоит из государственного и частного лесного фонда (ст. 6).

В соответствии с ВК РК воды — это совокупность всех вод, сосредоточенных в водных объектах. В частности, ими являются: моря, реки, приравненные к ним каналы, озера, ледники и другие

поверхностные водные объекты, части недр, содержащие подземные воды (ст. 5). В то же время, совокупность всех водных объектов в пределах территории Республики Казахстан, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр, образует водный фонд Республики Казахстан (ст. 4). Водный фонд Республики Казахстан находится в исключительной государственной собственности.

Право владения, пользования и распоряжения водным фондом осуществляет Правительство Республики Казахстан (ст. 5).

Кроме того, ЗК РК определил, что земли водного фонда, занятые водоемами (реками и приравненными к ним каналами, озерами, водохранилищами, прудами и другими внутренними водами, территориальными водами), ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями межгосударственного и республиканского значения, а также земли, выделенные под водоохранные полосы этих сооружений и зоны санитарной охраны водозаборных систем питьевого водоснабжения, находятся в государственной собственности (ст. 132 ЗК РК).

Земельный участок 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, может находиться в частной собственности граждан и негосударственных юридических лиц Республики Казахстан в случае приватизации указанных сооружений. Такие Земельные участки, обслуживающие двух и более собственников земельных участков или землепользователей, предоставляются им на праве общей собственности или общего землепользования (ст. 133 ЗК РК ст. 7 ВК РК).

ВК РК закрепил также право республиканской, коммунальной, частной собственности на водохозяйственные сооружения, в том числе и на системы водоснабжения питьевой водой, при этом не только физических, но и юридических лиц (ст.ст. 24—32).

Осуществление собственником своих правомочий не должно нарушать права и охраняемых законом интересов других лиц и государства. Собственник обязан принимать меры, предотвра-

щающие ущерб здоровью граждан и окружающей среде, который может быть нанесен при осуществлении его прав. Специфические отношения собственности на конкретные природные ресурсы регулируются экологическим законодательством РК. Например, в соответствии со ст. 26 Лесного Кодекса РК государственные лесовладельцы обязаны: вести работы экологически приемлемыми способами и методами, обеспечивающими сохранение средообразующих и средозащитных функций леса, а также условий своевременного восстановления насаждений, лекарственного, пищевого и технического сырья, выполнять иные требования по охране, защите, пользованию государственным лесным фондом, воспроизводству лесов и лесоразведению. Частные лесовладельцы также обязаны: вести лесное хозяйство и лесопользование на участках частного лесного фонда, находящихся в их собственности или долгосрочном землепользовании, экологически приемлемыми способами и методами, обеспечить охрану, защиту, улучшение санитарного состояния лесов, находящихся в их собственности и уход за ним (ст. 27 ЛК).

Таким образом, Конституция РК и ГК РК определяют общее содержание и формы собственности на природные ресурсы и иное имущество. В экологическом законодательстве закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации правомочий собственника земли, вод, недр, лесов и т.д. Именно это дает основание утверждать, что отношения собственности на природные ресурсы являются и институтом экологического права.

Под правом собственности на природные ресурсы в субъективном смысле понимается совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей, ее недрами, водами, растительным и животным миром и другими объектами собственности.¹

Праву собственника на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондирует возлагаемая на него законодательством обязанность обеспечения рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей среды. Эта обязанность практически означает, что в про-

¹ Бринчук М. М. Указ. соч.— С. 171.

цессе природопользования, если собственник сам реализует свое правомочие пользования, он обязан выполнить соответствующие требования, предусмотренные экологическим законодательством. Если собственник природных ресурсов передает их в пользование другим лицам, что, как правило, особенно часто встречается применительно к государственной собственности, то на нем лежит обязанность обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды. При несоблюдении экологических требований права собственника в соответствии с законодательством будут ограничены. Это обусловлено, прежде всего, тем, что земля и иные природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов РК, проживающих на соответствующей территории. Вообще, как правильно считает Б.В. Ерофеев, «природоохранные требования и запреты, целевое использование данных объектов и т.д. по сути дела не являются ограничением права собственности, а устанавливают более точные границы содержания этого права, которое в любом случае не может быть беспредельным»¹

Вместе с тем, следует отметить, что ни в одном государстве нет абсолютного права собственности на природные ресурсы и объекты природы. В интересах государства, общества, собственника (экологических, санитарных, экономических и т.д.), права собственника на использование природных ресурсов и объектов природы, могут быть ограничены. Например, согласно ст. 84 ЗК РК Земельный участок может быть принудительно отчужден в исключительных случаях для государственных нужд по решению суда при невозможности иного способа удовлетворения этих нужд и при условии равноценного возмещения имущества.

Исключительными случаями для принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд являются

- 1) международное обязательство;
- 2) предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон;

¹ Ерофеев Б. В. Указ. соч.— С. 191.

3) обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных);

4) строительство дорог, линий электропередачи, связи и магистральных трубопроводов, инженерно-коммунальных сетей общего пользования населенных пунктов, а также других объектов, имеющих государственное значение.

5) снос аварийного ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением).

6) исполнение генеральных планов населенных пунктов... Законами РК могут предусматриваться другие исключительные случаи принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд.

Объекты права собственности на природные ресурсы

Вопрос об объектах права собственности на природные ресурсы можно рассматривать в двух аспектах, какие именно природные ресурсы в соответствии с законодательством являются объектами права собственности, и какие природные ресурсы являются объектами частной, государственной. В ст. 6 Конституции РК в целом эти объекты определены, на что уже обращалось внимание и указаны формы собственности на них. Но Конституция не дает прямого определения земли как своеобразного объекта права собственности. Однако анализ содержания земельного законодательства, ЗК РК позволяет сделать вывод, что под землей подразумевается та часть земной поверхности, которая является средством производства, производительной силой в сельском и лесном хозяйстве, а также местом расположения различных объектов производства, в том числе иных зданий и сооружений, в том числе культурно-бытового характера.

Земля — это территориальное пространство, в пределах которого устанавливается суверенитет Республики Казахстан, природный ресурс, всеобщее средство производства и территориальная основа любого процесса труда. Земельный участок — выделенная в замкнутых границах часть земли, закрепляемая в установленном порядке за субъектами земельных отношений (ст. 12 ЗК РК).

В государственной собственности находятся земельные участки, предоставленные органам государственной власти, государственным организациям и учреждениям, используемые для нужд обороны, занятые особо охраняемыми природными территориями оздоровительного и историко-культурного назначения, лесного и водного фондов, общего пользования на землях населенных пунктов, запаса, в том числе специального земельного фонда, пастбищные и сенокосные угодья при поселках и сельских населенных пунктах, а также отгонные пастбища и другие земли, не переданные в частную собственность (ст. 26 ЗК РК).

Объектом права частной собственности граждан, негосударственных юридических лиц, исходя из Раздела 2 ЗК РК, является земельный участок. Согласно ст. 23 в частной собственности граждан РК могут находиться земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, лесоразведения, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, а также предоставленные (предоставляемые) под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением.

В частной собственности негосударственных юридических лиц Республики Казахстан могут находиться земельные участки, предоставленные (предоставляемые) для ведения товарного сельскохозяйственного производства, лесоразведения, под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением.

Для этих же целей могут находиться земельные участки в частной собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, за исключением земель, предназначенных для ведения товарного сельскохозяйственного производства и лесоразведения.

Таким образом, объектом государственной собственности является земля в пределах государственных границ и земельный уча-

сток. Объектом права частной собственности сформированный земельный участок.

Объектом права государственной собственности являются воды, составляющие водный фонд РК, включающий: реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водные ресурсы, а также воды каналов и магистральных водоводов; подземные воды; ледники; воды Каспийского и Аральского морей в пределах государственной границы Республики Казахстан (ст. 4—8 ВК РК).

Право собственности распространяется не вообще на все существующие в природе воды, а лишь на те воды, которые могут быть индивидуализированы, т.е. водные объекты. Не состоят в собственности государства воды, находящиеся в атмосфере, почве, воды живых тканей. Перестает быть предметом природы и объектом права собственности государства вещество «вода», отделенное от природной среды.

Длительное время в законодательстве отсутствовало определение понятия недр, что приводило к различному толкованию и соответственно или слишком расширяло право государства на недра, либо сужало его права. В ст. 1 Закона о недрах указано: недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя либо с выходами полезных ископаемых на поверхность, а при его отсутствии почвенного слоя — ниже земной поверхности и дна морей, озер, рек и других водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для проведения операций по недропользованию, с учетом научно-технического прогресса.

Месторождение — часть недр, содержащая природное скопление полезного ископаемого (полезных ископаемых).

Минеральное сырье — извлеченная на поверхность часть недр (горная порода, рудное сырье и другие), содержащая полезное ископаемое (полезные ископаемые).

полезное ископаемое — содержащиеся в недрах природные минеральные образования, углеводороды и подземные воды, химический состав и физические свойства которых позволяют использовать их в сфере материального производства и (или) потребления и (или) иных нужд непосредственно или после переработки.

техногенные минеральные образования — скопление минеральных образований, горных масс, жидкостей и смесей, содержащих

полезные компоненты, являющиеся отходами горнодобывающих и обогатительных, металлургических и других видов производств.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан недра и содержащиеся в них полезные ископаемые находятся в государственной собственности.

Государственная собственность на недра является одной из составляющих основ государственного суверенитета Республики Казахстан. Государство обеспечивает доступ к недрам на основаниях, условиях и в пределах, предусмотренных Законом о недрах.

Если иное не предусмотрено Законом о недрах и контрактом, минеральное сырье принадлежит недропользователю на праве собственности (государственному предприятию Республики Казахстан — на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

Техногенные минеральные образования являются собственностью недропользователя. При разработке техногенных минеральных образований недропользователь либо третье лицо, обладающее правом собственности на техногенные минеральные образования, обязаны провести государственную экспертизу недр в отношении запасов тех полезных ископаемых, которые содержатся в техногенных минеральных образованиях и извлечение, использование (реализация) которых не предусматривались условиями контракта на недропользование, и заключить контракт с компетентным органом.

Техногенные минеральные образования, заскладированные до 30 мая 1992 года или включенные в государственный фонд минеральных ресурсов, являются государственной собственностью.

Право собственности на полезные ископаемые, извлеченные из техногенных минеральных образований, находящихся в государственной собственности, определяется контрактом.

Недропользователь, которому минеральное сырье, техногенные минеральные образования или полезные ископаемые принадлежат на праве собственности, вправе распоряжаться минеральным сырьем, техногенными минеральными образованиями или полезными ископаемыми, совершать в отношении них любые не запрещенные законодательством Республики Казахстан гражданско-правовые сделки (ст. 10 Закона о недрах).

Однако ни законодательство о недрах, ни земельное законодательство не отвечает на вопрос о том, где заканчивается земля, и где начинаются недра.

Изучив обстоятельно этот вопрос К. М. Ильясова считает, что использование части земной коры ниже почвенного слоя в соответствии с целевым назначением земельного участка, соответствующим функциям поверхности земли, а не недр земли, не должно рассматриваться как недропользование. Нельзя построить здание, не проникая в пространство ниже почвенного слоя, в таких случаях право на строительство фундамента входит в содержание права на земельный участок. Другое дело, когда права на поверхность земли вторичны и необходимы для эксплуатации подземных сооружений. В этом случае строительство указанных объектов соответствует такой функции недр, как пространственный операционный базис. Соответственно, такое строительство входит в содержание права недропользования и в тех случаях, когда заключения контракта на недропользование не требуется.¹

В Конституции РК в числе объектов права собственности указан растительный мир и другие природные ресурсы. Учитывая, что кроме лесов к растительности относится иная, как лесная так и не лесная растительность и растительный мир органически связан с землей, есть основания рассматривать его также как землю объектом права собственности. В качестве собственника растительного мира в этом случае должен выступать собственник земли. Для обеспечения правового регулирования использования и охраны растительности и определения их правового статуса следовало бы принять специальный закон о растительном мире. Принятый 03.07.2002 г. Закон РК «О защите растений» регулирует отношения по защите сельскохозяйственных растений. С принятием специального закона растительный мир станет, очевидно, самостоятельным объектом права собственности.

В соответствии со ст. 5 Лесного кодекса РК объектами лесных правоотношений является лесной фонд Республики Казахстан, включающий земли лесного фонда, лесные ресурсы и полезные свойства лесов. Ранее уже указывалось, что лесной фонд состо-

¹ Ильясова К. М. Проблемы регистрации прав на недвижимость: (для магистрантов) Курс лекций.— Алматы: НИЦ КОУ.— С. 39—40.

ит из государственного и частного лесного фонда, а согласно ст.7 государственный лесной фонд в РК относится к объектам государственной собственности и находится в республиканской собственности.

К этому фонду относятся: леса естественного и искусственно-го происхождения (включая лесные и нелесные угодья) на землях особо охраняемых природных территорий; леса естественного и искусственного происхождения, а также не покрытые лесной растительностью земельные участки, предоставленные для нужд лесного хозяйства на землях государственного лесного фонда; защитные насаждения на полосах отвода железных и автомобильных дорог общего пользования международного и республиканского значения, каналов, магистральных трубопроводов и других линейных сооружений шириной десять метров и более, площадью более 0,05 гектара.

К частному лесному фонду относятся леса искусственного происхождения, агролесомелиоративные насаждения, плантационные насаждения специального назначения шириной десять метров и более, площадью более 0,05 гектара, созданные за счет средств физических и негосударственных юридических лиц на землях, предоставленных им в частную собственность или долгосрочное землепользование в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан о земле, с целевым назначением для лесоразведения (ст. 6).

Владение, пользование и распоряжение участками частного лесного фонда осуществляются частными лесовладельцами в соответствии с ЛК РК и иными законодательными актами Республики Казахстан.

К объектам права собственности государства согласно Закону РК об особо охраняемых природных территориях, следует отнести также и особо охраняемые природные территории (ст. 5).

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. Впервые вопрос о правовом статусе атмосферы возник как проблема определения правового режима атмосферного воздуха сначала во внутреннем, а затем в международном праве. При этом в науке выявились два различных подхода. Согласно первому, за государством признает-

ся право собственности на атмосферу или атмосферный воздух, находящийся над территорией этого государства. Так, например, Ф.М. Раянов, полагает, что атмосферный воздух может быть объектом права исключительной государственной собственности. Эту мысль автор аргументирует тем, что сами по себе признаки и свойства материального мира не могут служить препятствием для объявления их объектом права исключительной государственной собственности, поскольку они не входят в структуру общественных отношений собственности, возникающих между людьми и по поводу объектов реального мира.¹

Д. Л. Байдельдинов считает, что государство обладает правом распоряжения атмосферным воздухом, потому что ему принадлежит право устанавливать формы, условия и порядок атмосферопользования в стране.² Однако, на наш взгляд, в данном случае речь идет фактически не о праве распоряжения, а о праве пользования атмосферным воздухом.

Еще менее убедительным является предложение Р. Х. Габитова признать в качестве объекта правовой охраны в данной области не атмосферный воздух, а атмосферу, распространив на нее отношения исключительной государственной собственности.³ Следует отметить, что атмосфера представляет собой воздушную оболочку Земли. О собственности одного государства на нее вообще говорить нереально.

Второй подход отрицает возможность распространения на атмосферный воздух как право собственности по внутреннему праву, так и публичной собственности государства по международному.⁴

При этом, некоторые авторы допускают неоправданное смешение понятий «атмосферный воздух» и «воздушное пространство»,

¹ Раянов Ф. М. Правовая конституция природных объектов в СССР. Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности.— Уфа, 1984.— С. 20—23; Клименко Б. М. Государственная территория.— М.: Международные отношения, 1974; Малеев Ю. Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики.— М.: Международные отношения, 1986.

² Байдельдинов Д. Л. Автореф. дисс. к.ю.н.— Алма-Ата, 1986.— С. 11.

³ Габитов Р. Х. К вопросу о понятии правовой охраны атмосферы. Проблемы совершенствования законодательства и повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в свете новых конституций.— Уфа, 1980.— С. 81—87.

⁴ Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения.— М., 1970, с. 245-252; Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха.— М., 1985, с. 51; Виноградов С.В. Международное право и охрана атмосферы.— М., 1987, с. 25-32.

что приводит к ошибочному выводу по вопросу права собственности государства на атмосферный воздух. Б. В. Клименко, например, считает, что государство распоряжается своим воздушным пространством так же, как и землёй. Оно как территориальный суверен использует атмосферный воздух до тех пор, пока он находится в пределах его границ. Стало быть, за государством признается право собственности на атмосферу или атмосферный воздух, находящийся над территорией этого государства.¹ Но по международному и национальному праву большинства государств, государство имеет суверенные права на воздушные пространства своей территории, оно производно от территориального верховенства, что и было закреплено Законом РК Об использовании воздушного пространства РК и деятельности авиации от 15 июля 2010 г., согласно которому Республике Казахстан принадлежит полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством, расположенным над сухопутной и водной территорией Республики Казахстан и ее территориальными водами. Воздушное пространство РК является частью ее государственной территории.

Что же касается атмосферного воздуха, то в силу физических свойств его невозможно обособить или индивидуализировать в рамках одного государства, что является неперенным условием возникновения права собственности. Этот природный объект является всемирным достоянием. Государство не может реализовать в отношении воздуха всех правомочий собственника, в частности, право владения и распоряжения. Не случайно в Конституции РК не указывается атмосферный воздух в качестве объекта права собственности. Интересно, что Конституция Украины отнесла атмосферный воздух к объектам права собственности украинского народа. Думается, что правильнее было бы говорить о суверенитете над воздушным пространством над территорией государства.

Не являясь объектом права собственности, атмосферный воздух — важнейший объект правовой охраны. Объект, который используется не только живыми организмами, но и в хозяйственной деятельности. Неслучайно в нашем Экологическом кодексе РК и других нормативно-правовых актах определены нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в

¹ Клименко Б. М. Указ. соч.— С. 23.

атмосферу. Эти выбросы допустимы при соблюдении предельно допустимых норм и при получении разрешений на эмиссии в окружающую среду.

В бывшем Союзе ССР и животный мир длительное время не считался собственностью государства, лишь только с принятием Закона СССР Об охране и использовании животного мира 1981 г., а затем Закона КССР Об охране и использовании животного мира. Животный мир был объявлен вначале исключительной, а в 1990 г.— собственностью государства. В соответствии с Законом РК Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира 2004 г., животный мир находится в государственной собственности.

О неисключительном характере государственной собственности на животный мир свидетельствует то, что мигрирующие через государственную границу дикие звери и птицы находятся в собственности государства не неизменно, а только тогда, когда они пребывают в пределах его территории. Пересекая государственную границу, эти звери и птицы выбывают из собственности нашего государства, а когда они возвращаются, на них снова распространяется право государственной собственности.

Животный мир легко переходит из категории природных ресурсов в категорию товарно-материальных ценностей и наоборот. Отловленные в установленном порядке дикие звери и птицы могут стать товарно-материальными ценностями — собственностью граждан, юридических лиц. Однако, будучи выпущенными на волю, они снова сливаются с природой и становятся объектами государственной собственности.

Субъекты права собственности на природные ресурсы

Главным элементом собственности является присвоенность объекта собственности (вещи, имущества и т.п.) конкретным лицом (лицами), и поэтому определяющим в собственности является субъект. По субъекту и подразделяются формы собственности: государственная, где собственником является государство, частная, где собственником являются физические лица (граждане) и

юридические негосударственные лица. С образованием СССР природные объекты считались собственностью СССР, земля вначале объявлялась общенародным достоянием, но уже с 1922 г. все земли объявлялись собственностью государства и составляли единый государственный земельный фонд. Несколько позже такая собственность в Конституции СССР 1936 г. получила название исключительной собственности государства при этом не только на землю, но и другие объекты природы. В отличие от таких товарно-материальных ценностей, как предприятия, сооружения, которые как объекты права собственности находились в «простой» государственной собственности. Сущность исключительной государственной собственности на природные ресурсы состояла в том, что земля, ее недра, воды и леса были неизменной принадлежностью государства. Советское государство монополизировало владение и распоряжение данными материальными благами. Никто иной не мог распоряжаться ими.

Субъектом права собственности по существу считался СССР. Принятая в 1977 г. Конституция СССР и в 1978 г. Конституция КССР так же закрепили право исключительной государственной собственности на природные ресурсы (исключение атмосферного воздуха и животного мира). В то же время эти ресурсы рассматривались в качестве общего достояния советского народа.

Произошедшая в 1990 г. земельная реформа осуществила демополизацию права исключительной собственности Союза ССР и наряду с Союзом ССР, субъектами права собственности признавались союзные республики. Но принятый в 1990 г. Земельный Кодекс КССР указал субъектом права исключительной собственности на земли Казахстана КССР.

Конституционная конструкция бывшего Союза давала основания для юридических дискуссий по вопросу о субъекте права государственной собственности, одни считали таковым Союз ССР, другие и Союзные республики, а третьи считали, что природные ресурсы являются общенародной собственностью.

С образованием независимого суверенного государства РК в октябре 1991 г. и принятием в августе 1993 г. Конституции РК единственным исключительным собственником природных ресурсов

республики объявляется государство, а с принятием Конституции РК 1995 г. монополия исключительной государственной собственности на природные ресурсы была отменена, и устанавливалась частная собственность на землю.

В соответствии со ст. 20 ЗК РК в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность на землю. Субъектами права собственности объявляются:

субъект права государственной собственности на землю на территории республики — Республика Казахстан;

субъект права частной собственности на земельные участки на основаниях, условиях и в пределах, установленных Земельным Кодексом, являются также граждане и негосударственные юридические лица. При этом под гражданами понимаются граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства (такое право иностранцы имеют на земельные участки под производственные объекты, жилые комплексы и участки под индивидуальное строительство на возмездной основе, если они получили право постоянного проживания).

Применительно к субъекту государственной собственности на природные ресурсы важен вопрос о том, кто от имени государства осуществляет правомочия собственника? Ответ содержится в Конституции РК. В соответствии со ст. ст. 66, 87 управление собственностью осуществляют Правительство РК и Местные исполнительные органы. С учетом того, что собственник обладает триадой полномочий (владение, пользование и распоряжение), каково содержание понятия управления? Очевидно, под управлением в данном случае понимается распоряжение природными ресурсами. Природоресурсное законодательство (земельное, водное, горное и др.) часто наделяет правомочием распоряжения соответствующими природными ресурсами специально уполномоченные государственные органы (в части управления использованием и охраной земель, вод, недр и т.д.). Таким образом, от имени государства права собственника на природные ресурсы осуществляют Правительство РК, местные исполнительные органы и специально уполномоченные государственные органы.

Помимо государства, появились три новых вида субъектов права собственности на природные ресурсы — физические и юридические лица и исполнительные органы (акиматы). Субъектами исполнительных органов собственности в соответствии с Законом РК О местном государственном управлении являются: Областные, Районные (кроме районов в городах), городские, поселковые, аульные и сельские исполнительные органы, а также Акимы городов районного значения, поселка, аула (села), аульных (сельских) округов (ст. 19 ЗК РК).

Защита права собственности на природные ресурсы

Способы защиты права собственности на природные ресурсы определяются законодательством. Статья 6 Конституции РК устанавливает, что в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом. Согласно ст. 26, никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Конституцией, Гражданским Кодексом, экологическим законодательством, иным отраслевым законодательством все правомочия собственника природных богатств охраняются законом. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право собственности на соответствующие объекты, запрещаются. Несоблюдение данного запрета вызывает для виновного лица определенные невыгодные последствия, предусмотренные законодательством. Характерным при этом является применение принудительных мер к правонарушителям, наступление юридической ответственности. Именно юридическая ответственность составляет содержание охраны, защиты права собственности на природные ресурсы.

Вместе с тем охрана права собственности на природные объекты тесно связана с охраной права природопользования, ибо через

природопользование осуществляется право собственности на природные ресурсы. Кроме того, охрана права собственности на природные объекты тесно связана с правовой охраной окружающей среды, так как интересы государства как собственника природных объектов требуют их рационального использования, а также воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды. В этой связи, в литературе встречаются суждения о тождественности понятий защиты и охраны права собственности.¹ Зачастую защита рассматривается в виде составной части охраны, то есть охрана трактуется как родовая, а защита как видовая категория. Однако, на наш взгляд, прав Ю. Г. Басин, считая, что охрана и защита — смежные, но не накладываемые друг на друга понятия. Как он полагает, охрана — это система мер, применяемых для того, чтобы предупредить нарушение, пресечь его возможность устранить его общую угрозу. Там же, где нарушение уже совершено или ожидаемо, можно говорить о защите.² Разделяя эту точку зрения, Ж. Х. Косанов рассматривает защиту права собственности, как более узкое специальное понятие. Защита — это совокупность мер государственного принуждения в связи с совершением правонарушений против отношений собственности. Он так же правильно полагает, что при защите права собственности, принуждение к исполнению ранее существующей обязанности юридической ответственностью не является.³

Наиболее широкий выбор способов защиты гражданских прав предусмотрен ст. 9 ГК РК. Разновидностью гражданских прав являются права собственности на природные ресурсы. Защита таких прав осуществляется судом или третейским судом путем:

1. Признания прав восстановления положения, существовавшего до нарушения права; пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; принуждения к исполнению обязанности в натуре; взыскания убытков, неустойки; признания сделки недействительной; компенсации морального вреда;

¹ Ю. А. Вовк. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть.— Харьков, 1986.— С. 59.

² Басин Ю. Г. Защита вещных и обязательственных гражданских прав // Юридическая газета, 23 июня 1999.

³ Косанов Ж. Х. Право собственности, право землепользования и иные права на землю.— Алматы, 2002.— С. 120—138.

прекращения или изменения правоотношений; признания недействительным или не подлежащим применению не соответствующего законодательству акта органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа; взыскания штрафа с государственного органа или должностного лица за воспрепятствование гражданину или юридическому лицу в приобретении или осуществлении права, а также иными способами, предусмотренными законодательными актами.

2. Обращение за защитой нарушенного права к органу власти или управления не препятствует обращению в суд с иском о защите права, если законодательными актами не предусмотрено иное.

3. В случаях, специально предусмотренных законодательными актами, защита гражданских прав может осуществляться непосредственными фактическими или юридическими действиями лица, право которого нарушено (самозащита).

4. Лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законодательными актами или договором не предусмотрено иное.

Под убытками подразумеваются расходы, которые произведены или должны быть произведены лицом, право которого нарушено. Утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

5. Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего законодательству акта органа государственной власти, иного государственного органа, а также действиями (бездействием) должностных лиц этих органов, подлежат возмещению Республикой Казахстан или соответствующим административно-территориальной единицей.

6. Если наступление правовых последствий нарушения зависит от виновности нарушителя, предполагается его виновность кроме случаев, когда законодательными актами предусмотрено иное.

Защита прав собственности регулируется также в специальной гл. 15 ГК РК. Здесь устанавливаются правила истребования имущества собственником из чужого незаконного владения ст. 260 ГК

РК. Истребование имущества у добросовестного приобретателя ст. 261 ГК РК, когда имущество приобретено за плату у лица, которое не имело права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не должен был знать (добросовестный приобретатель). Собственник вправе истребовать это имущество от приобретателя лишь в случае, когда имущество утеряно собственником или лицом, которому имущество было передано собственником во владение, либо похищено у того или другого, либо выбыло из их владения иным путем помимо их воли. Если имущество приобретено безвозмездно от лица, которое не имело права его отчуждать, собственник вправе истребовать имущество во всех случаях.

Порядок расчетов при возврате вещей из незаконного владения определены ст. 263 ГК, согласно которой, требуя возврата имущества, собственник вправе также требовать от недобросовестного владельца возвращения или возмещения всех доходов, которые он извлек или должен был извлечь за все время владения; от добросовестного же владельца — всех доходов, которые он извлек или должен был извлечь со времени, когда узнал или должен был узнать о неправомерности владения или получил повестку по иску собственника о возврате имущества. Защита прав собственника от нарушений, не соединенных с лишением владения, определена ст. 264 ГК РК, согласно которой собственник вправе требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

Если в результате издания не соответствующего законодательству нормативного или индивидуального акта органа государственного управления, местного представительного или исполнительного органа, либо должностного лица нарушаются права собственника и других лиц по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом, такой акт признается в судебном порядке недействительным по иску собственника.

При вынесении судом решения по конкретному делу акты органов государственного управления и местного представительного или исполнительного органа, противоречащие законодательным актам, не применяются.

Убытки, причиненные собственнику в результате издания указанных актов, подлежат возмещению в полном объеме соответ-

ствующим органом власти или управления из средств соответствующего бюджета ст. 267 ГК РК.

Требования защиты прав собственности на природные ресурсы установлены также в некоторых актах природоресурсного законодательства. Так согласно ст. 165 ЗК РК убытки, причиненные собственникам, подлежат возмещению в полном объеме в случаях: изъятия (выкупа) земель на государственные нужды, влекущего прекращение права собственности; ограничения права собственности в связи с установлением особого режима землепользования; нарушения прав собственников; ухудшения качества земель в результате строительства и эксплуатации объектов, приводящих к нарушению плодородия почвы, ухудшающих водный режим, выделяющих вредные для сельскохозяйственных культур и насаждений вещества; изъятия земель.

Порядок возмещения убытков определен в ст. 166 ЗК РК.

Убытки собственнику возмещаются за счет их причинителя.

Убытки, причиненные собственнику в результате издания не соответствующего законодательного акта органа государственной власти, иного государственного органа, а также действиями (бездействием) должностных лиц этих органов, подлежат возмещению Республикой Казахстан или соответственно административно-территориальной единицей.

При определении размера компенсации в нее включаются:

- рыночная стоимость земельного участка;
- рыночная стоимость находящегося на участке недвижимого имущества, включая фруктовые деревья и многолетние насаждения;
- стоимость затрат, связанных с освоением земельного участка, его эксплуатацией, проведением защитных мероприятий, повышением плодородия почвы и других затрат с учетом их инфляции;
- все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами;
- упущенная выгода. Определение убытков, причиненных собственникам при изъятии земельного участка, а также размер их компенсации устанавливаются соглашением сторон.

При несогласии собственника земельного участка с решением, влекущим прекращение права собственности, оно не может быть осуществлено до разрешения спора в судебном порядке. При рассмотрении спора решаются также все вопросы возмещения собственнику причиненных убытков.

В соответствии со ст. 321 ЭК РК лица, совершившие экологические правонарушения, обязаны возместить причиненный ими ущерб в соответствии с Экологическим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Возмещению подлежит ущерб, причиненный окружающей среде, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, государству по следующим основаниям:

- уничтожение и повреждение природных ресурсов;
- самовольное и нерациональное использование природных ресурсов;
- самовольное загрязнение окружающей среды, в том числе аварийных, несогласованных залповых выбросов и сбросов, размещение отходов производства и потребления;
- сверхнормативное загрязнение окружающей среды.

Возмещение вреда здоровью физических лиц, ущерба имуществу физических и юридических лиц, государства лицами, совершившими экологические правонарушения, производится добровольно или по решению суда в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Вред подлежит возмещению в полном объеме с учетом степени потери трудоспособности потерпевшего, затрат на его лечение и восстановление здоровья, затрат по уходу за больным, иных расходов и потерь.

Возмещение ущерба, причиненного окружающей среде вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, производится добровольно или по решению суда на основании экономической оценки ущерба, порядок проведения которой определяется в соответствии с Экологическим Кодексом.

Физические и юридические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Моральный вред, причиненный в результате нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, подлежит возмещению в порядке, установленном гражданским законодательством Республики Казахстан (ст. 321 ЭК РК).

В целях защиты права собственности на природные объекты государство установило систему организационных, экономических и правовых мер. В актах, издаваемых государством, определяются порядок и условия пользования природными объектами, права и обязанности субъектов права пользования с учетом их рационального использования и предусматриваются меры ответственности за нарушение права собственности на природные объекты и правил пользования ими.

Глава 8. ПРАВО ЭКОЛОГОПОЛЬЗОВАНИЯ

Понятие права экологопользования

Право на экологопользование — это право на благоприятную окружающую среду, это часть прав человека, признанных всем человечеством, закрепленных в Декларации ООН 1948 г. Мы ее признали с момента образования РК. Право на благоприятную окружающую среду признается всеми (министерствами и ведомствами), оно закреплено в Конституции РК, именно через это право реализуется наше право на здоровье.

В Конституции РК в ст. 31 указано, что Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Кроме того, праву экологопользования посвящены ст.ст. 10—12 ЭК РК и Раздел 8 ЭК РК «Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности».

Институт права экологопользования — один из важнейших институтов экологического права. Экологопользование отличается от природопользования, прежде всего, тем, что если в природопользовании преимущественно господствует экономический, хозяйственный интерес, то в экологопользовании — преимущественно интерес максимальной сохранности окружающей среды, сохранения экологических связей в экосистеме и обеспечения ее целостности.

Вместе с тем и в экологопользовании преследуются не менее значимые, чем в природопользовании, экономические и хозяйственные цели, но в первом виде взаимосвязей человеческого общества и природной среды производственные отношения строятся в полной гармонии с объективными экологическими законами, в то время как во втором виде отношений эти объективные законы зачастую игнорируются.

Кроме того, в силу своей специфичности понятие «право экологопользования» отличается от понятия «право природопользования». Если право природопользования определено как установленный законом порядок использования природных ресурсов для

удовлетворения экономических потребностей народного хозяйства и граждан, то право экологического пользования следует определить как институт экологического права, регулирующий правомочия экологопользователей через правоотношения собственности в зависимости от видов и состояния природных объектов с учетом их экологических взаимосвязей, экологической системой Республики Казахстан, планетарной системой и взаимодействия субъектов экологических правоотношений.

Учитывая то, что экологическое пользование чаще всего реализуется через природопользование, в литературе и законодательстве употребляется термин природопользование, хотя между ними и имеются различия, на что уже обращалось внимание, содержание документов, материалов по природопользованию нередко свидетельствует о том, что в них речь идет и об экологическом пользовании.

Право экологического пользования как институт экологического права представляет собой совокупность норм, закрепленных в нормативно-правовых актах различного уровня. Данное понятие иначе называется правом экологического пользования в объективном смысле, потому что экологические нормы, будучи порожденными государственной волей, обязательны и для государства как автора этих норм, и для экологопользователей до тех пор, пока не будут изменены или отменены в установленном порядке.

Право экологического пользования — совокупность прав и обязанностей экологопользователей, исполнение которых зависит от последних. Так, пользователи земли имеют право использовать полезные свойства земельных участков, которые предоставлены им на определенном правовом статусе в пользование, но не обязаны это делать.

Итак, если право экологического пользования в объективном смысле представляет собой форму выражения совокупности права и обязанностей экологопользователей, то право экологического пользования в субъективном смысле — содержание данных обязанностей и прав.

Содержание субъективного права включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным объектом. Под субъективным правом пользования природным объектом следует понимать обеспеченную законом

возможность непосредственной эксплуатации такого объекта с целью получения определенных благ. В субъективном смысле под правом экологопользования понимается совокупность установленных законодательством прав и обязанностей пользования объектами и ресурсами природы, окружающей природной среды в целом для удовлетворения экономических потребностей с целью отдыха, туризма, лечения, удовлетворения культурных и эстетических интересов. Отсюда в содержание экологопользования входят различные его формы: экономические, экологические, культурные, оздоровительные.¹

1) Через экологопользование реализуются правомочия государства и иных собственников природных ресурсов;

2) достигаются задачи правильной хозяйственной эксплуатации природных богатств;

3) реализуются правомочия всех субъектов экологических правоотношений по отношению к другим субъектам.

Обретя полномочия экологопользователя, гражданин или организация вправе ограничить доступ к природному объекту третьих лиц, вправе оформлять дела о выявленных нарушениях их экологических прав, принимать меры к защите своих прав путем обращения в соответствующие правоохранительные органы.

Право экологопользования как правоотношение представляет собой механизм реализации субъективных правомочий экологопользователей, закрепленных в объективном праве экологопользования, процесс их применения в практике.

Виды и принципы права экологопользования

Виды права экологопользования можно подразделить на три основные группы: в зависимости от объекта, субъекта и вида эксплуатируемых природных объектов.

Природопользованием являются использование природных ресурсов и (или) воздействие на окружающую среду в повседневной жизни человека, в хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц.

¹ Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды.— М., 1988.— С. 77.

Природопользование (экологопользование) подразделяется на общее и специальное.

Общее природопользование является постоянным и осуществляется бесплатно для удовлетворения жизненно необходимых потребностей населения и без предоставления природных ресурсов в пользование.

Ограничение общего природопользования допускается, если это предусмотрено законами Республики Казахстан.

Специальное природопользование — деятельность физического и (или) юридического лица, осуществляющего на платной основе пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду в порядке, установленном Экологическим Кодексом РК и иными законами Республики Казахстан.

К видам природопользования относятся:

землепользование; водопользование; лесопользование; недропользование; пользование животным миром; пользование растительным миром; эмиссии в окружающую среду; иные виды природопользования, устанавливаемые законами Республики Казахстан.

Особенности возникновения права специального природопользования по видам природопользования определяются законами Республики Казахстан.

Специальное природопользование может включать один либо несколько видов природопользования в их совокупности (ст. 10 ЭК РК).

Общее природопользование не требует какого-либо специального разрешения, оно осуществляется гражданами в силу принадлежащих ему естественных (гуманитарных) прав, возникающих и существующих как результат его рождения, существования.

Общее землепользование имеет место при пользовании дорогами (исключения внутривладельческие), береговой полосы. Землями общего пользования в населенных пунктах являются земли, занятые и предназначенные для занятия площадями, улицами, тротуарами, проездами, дорогами, набережными, а также парками, скверами, городскими лесами, бульварами, водоемами, пляжами, кладбищами и иными объектами, предназначенными для удовлетворения нужд населения (ст. 107 ЗК РК). Как уже отмечалось,

помимо общего природопользования закон предусмотрел и специальное природопользование, оно может быть постоянным, возмездным или безвозмездным, первичным, вторичным или временным, отчуждаемым или неотчуждаемым, приобретенным.

В зависимости от субъектов, экологопользование подразделяется, на право экологопользования организаций так и на право экологопользования граждан.

Особенности конкретного природопользования определяют вид эксплуатируемого природного объекта, который находится в пользовании. При этом разновидность природного объекта играет двоякую роль. С одной стороны, разновидность объекта лежит в основе разграничения природопользования по его характеру, степени правового регулирования (на общедоступное и регламентированное). А с другой, обуславливает специфический порядок возникновения, прекращения каждого вида природопользования, а также прав и обязанностей его субъектов. Отсюда вытекает необходимость первоочередной дифференциации природопользования на землепользование, водопользование, недропользование, лесопользование, пользование животным миром, атмосферным воздухом. Указанные разновидности природопользования в свою очередь, дифференцируются по объекту права пользования и их целевому назначению и видам пользования. Так, различается пользование землями сельскохозяйственного назначения, землями населенных пунктов, промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, лесного фонда, водного фонда, земли запаса (ст. 1 ЗК).

Пользование поверхностными водами и пользование подземными водами, для питьевых, бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных, рекреационных и иных нужд населения. В том числе сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, строительных, транспортных, рыбохозяйственных и иных потребностей (ст. ст. 90—111 ВК РК).

Право недропользования дифференцируется на следующие виды: государственное геологическое изучение недр; разведка; добыча;

Совмещенная разведка и добыча; строительство и (или) эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей (ст. 28 Закона о недрах и недропользовании).

Виды лесопользования на участках государственного лесного фонда: заготовка древесины; заготовка живицы, древесных соков; заготовка второстепенных лесных ресурсов (коры, ветвей, пней, корней, листьев, почек); побочное лесопользование (сенокосение, пастьба скота, мараловодство, звероводство, размещение ульев и пасек, огородничество, бахчеводство и выращивание иных сельскохозяйственных культур, заготовка и сбор лекарственных растений и технического сырья, дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод и других пищевых продуктов, мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша); пользование участками государственного лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства; пользование участками государственного лесного фонда для культурно-оздоровительных, рекреационных, туристских и спортивных целей; пользование участками государственного лесного фонда для научных целей (ст. 88 ЛК).

Виды пользования животным миром: охота; рыболовство, включая добывание водных беспозвоночных и морских млекопитающих; использование в хозяйственных целях животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства; использование полезных свойств и продуктов жизнедеятельности животных; использование животных в научных, культурно-просветительных, воспитательных и эстетических целях (ст. 24 Закона РК Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира).

Если ранее атмосферный воздух не являлся официально объектом права природопользования, хотя постоянно воздух и его отдельные компоненты широко используются в процессе производства материальных благ, являясь в силу этого ценнейшим природным ресурсом, роль которого постоянно возрастает.¹ В настоящее время в Экологическом Кодексе РК право пользование атмосферным воздухом урегулировано как специальное природопользование на выброс отходов в атмосферный воздух (эмиссии в окружающую среду).

¹ Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха.— М., Наука, 1985.— С. 6.

В экологическом законодательстве, научной и учебной литературе выделены принципы права экологопользования и природопользования, можно привести некоторые из них, которые закреплены в ЭК и приводятся учеными. Основными принципами экологопользования, являются:

- обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан;
- обеспечение экологической безопасности;
- экосистемный подход при регулировании экологических отношений;
- государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов;
- обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых иных формах;
- неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан;
- обязательность возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде;
- платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду;
- применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;
- взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов по охране окружающей среды;
- стимулирование природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов;
- доступность экологической информации;
- обеспечение национальных интересов при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;
- гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении (ст. 5 ЭК РК).

М. М. Бринчук к таким принципам относит:

- производность права пользования природными ресурсами от права собственности на них;
- рациональное природопользование;
- экосистемный подход к регулированию природопользования;
- целевой характер пользования природными ресурсами;
- устойчивость права пользования природными ресурсами;
- платность специального природопользования.

О принципе производности прав пользования природными ресурсами от права собственности на них имеет смысл говорить в том случае, когда пользователь и собственник — разные лица. Природопользователь пользуется природным ресурсом, прежде всего в тех целях и пределах, для которых ему он будет предоставлен собственником.

Принцип рационального природопользования до недавнего времени рассматривался лишь как экономическая категория. Наиболее ярко такое понимание было выражено в науке земельного права, где понятие рационального использования земли раскрывалось как достижение максимального эффекта в процессе использования земли как основного средства производства в сельском хозяйстве. При этом отмечалось, что оно направлено на обслуживание определенных экономических интересов .

Экологическая ущербность такого понимания рационального природопользования была отмечена позднее, и рациональное природопользование трактовалось уже как достижение необходимого экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением требований охраны как используемых природных объектов, так и окружающей природной среды в целом .

Однако, природа удовлетворяет не только наши экономические потребности, но и физиологические, рекреационные, эстетические и др. Разве соблюдение экологически обоснованных требований пребывания туристов в национальном парке не есть реализация принципа рационального природопользования?

Рациональное природопользование называют иногда экологически обоснованным природопользованием, при котором одновременно учитываются экологические, экономические, социальные и

иные интересы человека. Принцип рационального природопользования обеспечивается как с помощью правовых норм, так и иных средств, например, экологически целесообразных технологий.

Требования рационального природопользования в основном специфичны применительно к тому или другому природному ресурсу. Например, в земельном законодательстве рациональное использование земель, связано с проведением системы мероприятий по охране земель, обеспечению соблюдения законодательства с учетом проведения землеустройства (ст. 139, ст. 149 ЗК). В водном законодательстве рациональное водопользование связано с комплексным использованием воды, освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод (ст. 9 ВК). В Законе о недрах и недропользовании определено, что обязательным условием проведения операций по недропользованию является экономически эффективное освоение всех видов ресурсов недр на основе использования высоких технологий и положительной практики разработки месторождений, а также обеспечение безопасности жизни и здоровья людей (ст. 6 Закона О недрах от 24 июня 2010 г.).

Закон О недрах определил также требования в области рационального и комплексного использования недр и охраны недр, ими являются:

- обеспечение полноты опережающего геологического изучения недр для достоверной оценки величины и структуры запасов полезных ископаемых, месторождений и участков недр, предоставляемых для проведения операций по недропользованию, в том числе для целей, не связанных с добычей;

- обеспечение рационального и комплексного использования ресурсов недр на всех этапах проведения операций по недропользованию;

- обеспечение полноты извлечения из недр полезных ископаемых, не допуская выборочную отработку богатых участков;

- достоверный учет извлекаемых и погашенных в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, в том числе продуктов переработки минерального сырья и отходов производства при разработке месторождений;

— исключение корректировки запасов полезных ископаемых, числящихся на государственном балансе, по данным первичной переработки;

— предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения;

— охрана недр от обводнения, пожаров и других стихийных факторов, осложняющих эксплуатацию и разработку месторождений;

— предотвращение загрязнения недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов;

— соблюдение установленного порядка приостановления, прекращения операций по недропользованию, консервации и ликвидации объектов разработки месторождений;

— обеспечение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при складировании и размещении отходов;

— максимальное использование попутного газа путем его переработки с целью получения стратегически важных энергоносителей либо сырьевых ресурсов для нефтехимической промышленности и сведения до минимума ущерба окружающей среде.

Недропользователи при проектировании работ, связанных с использованием недр, осуществлении геологического изучения, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых обязаны обеспечить требования по рациональному и комплексному использованию недр и охране недр (ст. 110 Закона О недрах).

Правовыми критериями рационального использования соответствующего природного ресурса служит соблюдение требований по обеспечению его неистощимости и экологической обоснованности эксплуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивого развития. Так, использование лесных ресурсов, рыбных запасов, должно основываться на научной оценке и не должно превышать темпов восстановления. Леса и рыбные запасы не будут истощены, если коэффициент использования не превышает возможности их восстановления и естественного прироста.

Принцип экосистемного подхода к регулированию природопользования теснейшим образом связан с принципом рационального использования природных ресурсов. Объективно он предопределяется взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Другими словами, при использовании одного природного ресурса, например недр, может оказываться вредное воздействие на почвы, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир. Принцип экосистемного подхода вытекает из требований Экологического кодекса РК. Его содержанием являются правовые требования о предупреждении, недопущении причинения вреда в процессе использования конкретного природного ресурса другим природным объектам и окружающей среде.

Применительно к праву природопользования этот принцип закрепляется в основном через регулирование обязанностей природопользователя. Так, водопользователи обязаны не допускать нарушения прав и интересов других водопользователей и природопользователей наносить ущерб природной среде и хозяйственным объектам (ст. 72 ВК РК). На лесопользователя возложена обязанность ведения работ способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключая отрицательное воздействие лесных пользований на состояние и воспроизводство лесов, других природных объектов (ст. 38 ЛК РК).

Общим для земельного, горного, водного и лесного права является **принцип целевого использования природных ресурсов**, целью которого является предоставление земельных участков, участков недр, водных объектов и участков лесов в пользование, которое всегда обязательно фиксируется в решении о предоставлении участка в пользование, лицензии на право пользования недрами, разрешении на специальное водопользование, в лесорубочном или лесном билете и т.п. Поэтому использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением рассматривается законодательством как правонарушение и служит основанием для принятия решения о приостановлении или аннулировании лицензии или иного разрешительного документа.

Принцип устойчивости права природопользования заключается в основном в том, что природные объекты предоставляются обычно в постоянное пользование (ст. 34 ЗК РК, ст. 70 ВК

РК), либо временное краткосрочное пользование до 5 лет (ст. 34 РК, ст. 70 ВК РК), до 1 года (ст. 34 ЛК РК). Долгосрочное пользование от 5 лет до 49 года (ст. 34 ЗК РК, ст. 70 ВК РК), от 10 лет до 49 лет (ст. 31 ЛК РК). Контракт на Разведку сроком на 6 лет с продлением срока, Контракт на добычу заключается на срок, определенный проектом на проведение работ по добыче (ст. 69 Закона О недрах и недропользовании).

Право пользования природными объектами, может быть прекращено только по основаниям, указанным в законе. Это создает пользователю необходимые условия для осуществления его деятельности, гарантию его интересов, связанных с природопользованием.

Принцип платности природопользования заключается в обязанности субъекта специального природопользования оплатить за пользование соответствующим видом природного ресурса. Общее природопользование, связанное с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду, является для его субъектов безвозмездным. Введением платы достигается решение как общих задач государства, так и задач, связанных с поддержанием благоприятного состояния эксплуатируемого природного ресурса или его восстановлением.

Правовое регулирование и роль платы за природопользование закреплена как основной принцип в статье 5 ЭК РК, а также в Разделе 3 «Экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользование». Этому вопросу посвящены в ЗК РК ст.ст. 9, 10, в ВК РК Раздел 9, в ЛК РК Раздел 8, ст.5 Закона о недрах, в Кодексе РК О налогах и других обязательных платежах в бюджет Главы 81-82.

Содержание права экологического пользования

В соответствии со ст. 1 ЭК РК объектом окружающей среды является: 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. Природный объект может быть

объектом права экологопользования лишь в том случае, если он имеет естественное происхождение. Так, нельзя считать объектом права экологопользования искусственные теплицы, представляющие собой искусственно созданные сооружения, в которых произрастают сельскохозяйственные культуры на искусственно воссоздаваемых почвосмесях. Поэтому отношения по поводу хозяйственной эксплуатации теплиц являются имущественными. Однако не всякий объект естественного происхождения может быть объектом экологопользования. Суть экологопользования в том и заключается, что оно распространяется на объекты, находящиеся в экосвязях с окружающей природной средой. Так, не регулируются законом о животном мире отношения в области использования диких животных, изъятых из среды обитания, содержащихся в неволе или в полувольных условиях для хозяйственных, культурных и иных целей. Такие животные являются собственностью физических и юридических лиц. (ст. 4 Закона о животном мире). Например, в зоопарках, научно-исследовательских лабораториях и т. п. такие животные перестают быть объектом экологических отношений.

Содержание права экологопользования включает наличие нескольких правомочий: права собственности, права владения, права пользования и права внутрихозяйственного управления природным объектом, предоставленным в пользование, владение, собственность или аренду.

Право владения природным объектом как правомочие права экологопользования имеет два основных аспекта: отграничение предоставленного в пользование природного объекта и внутрихозяйственную организацию его территории (территориально-хозяйственное устройство). Иначе говоря, владение предполагает наличие двух групп правоотношений: правоотношения по обеспечению защиты прав экологопользования и правоотношения по организации используемого природного объекта. Так, установление границ земельного участка гражданина на местности дает ему право требовать определенного поведения от третьих лиц: запрещать проезд, проход по земельному участку, сенокосение на нем и т. п.

Пределы пользования определены в законодательстве, а также определяются в каждом конкретном случае при предоставлении природных объектов в пользование. Так, пользователи земли впра-

ве в установленном порядке без намерения последующего совершения сделок для нужд своего хозяйства использовать имеющиеся на земельном участке песок, глину, гравий и другие общераспространенные полезные ископаемые, торф, насаждения, поверхностные и подземные воды, а также эксплуатировать иные полезные свойства земли (ст. 64 ЗК РК). Следовательно, помимо владения землей они вправе осуществлять и недропользование, однако, это право ограничено видами ископаемых. Не допускается использование, например, каменного угля, нефти и других природных богатств, которые не относятся к общераспространенными.

Особенности конкретного экологического пользования в значительной мере зависят от субъекта, которому предоставляются соответствующие полномочия и обязанности. Поэтому классификация экологического пользования одновременно осуществляется по его объектам и по его субъектам.

Природопользователями могут быть физические и юридические лица, постоянно или временно находящиеся на территории Республики Казахстан.

Природопользователи могут быть:

постоянными (право природопользования носит бессрочный характер) и временными (право природопользования ограничено определенным сроком);

первичными (право природопользования получено от государства либо от других первичных природопользователей в порядке отчуждения этого права или универсального правопреемства) и вторичными (право временного природопользования получено на основании договора от первичного природопользователя, сохраняющего за собой этот статус).

Природопользователи обязаны соблюдать требования, установленные Экологическим Кодексом и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан (ст. 11 ЭК РК).

Природопользователями могут быть как государственные природопользователи, так и негосударственные, национальные и иностранные. К национальным природопользователям относятся граждане РК и казахстанские юридические лица, в том числе с иностранным участием. К иностранным природопользователям относятся иностранные граждане, иностранные юридические

лица, иностранные государства, международные объединения и организации.

Субъектом первичного природопользования является лицо, правомочия которого по использованию природного объекта производны непосредственно от права собственности на этот объект. Обязанности, связанные с использованием природного объекта, первичный природопользователь несет только перед собственником.

Вторичному природопользователю предоставляется часть природного объекта, уже находящегося в первичном пользовании для определенной, как правило, узкой специальной, но аналогичной с первичным пользователем цели.

Вторичное природопользование может быть обособленным и совместным.

В экологическом законодательстве установлено требование, согласно которому субъекты специального экологического пользования должны обладать правоспособностью, т.е. способностью иметь права и нести обязанности. Кроме того, чтобы субъект права мог своими действиями осуществлять имеющееся у него право и отвечать за выполнение возложенных на него обязанностей, необходимо, чтобы он обладал дееспособностью. Так, право на получение разрешения на охоту возникает у гражданина с наступлением совершеннолетия, т.е. достижения 18 лет (в отдельных случаях с 14 лет). Статус субъектов экологического пользования определяется их правами и обязанностями, установленными в законе, и возникает после решения компетентного органа об отводе природного объекта в пользование и реализации этого решения в натуре. Только после этих юридических действий можно приступить к пользованию природными объектами, а не наоборот. Так, даже в случае перехода права собственности или пользования земельным участком по наследству пользование им допускается только после оформления наследственного дела в установленном законом порядке.

Основы правового статуса экологического пользователей закреплены в Конституции РК так: права и законные интересы всех лиц, в том числе экологического пользователей, должны рассматриваться в контексте права каждого на благоприятную окружающую среду (ст.31). Кроме того, их правовой статус определен в ЭК, ЗК, ВК, ЛК в

Законах о недрах и недропользовании, Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира и других актах.

Права природопользователей охраняются законом. Никто не может быть лишен права природопользования или ограничен в нем иначе, как по основаниям, указанным в законе.

Нарушенные права природопользователей подлежат восстановлению в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан.

Права и обязанности природопользователей дифференцированы в зависимости от объекта природы и целей природопользования и определяются как в законодательных актах, так и в лицензиях (договорах) о природопользовании применительно к специальному природопользованию. Так, права и обязанности водопользователей при использовании водных объектов установлены ВК РК (ст. ст. 71, 72, 37, 38, 42).

Отметим лишь некоторые из них, например, водопользователи имеют право:

- пользоваться водными объектами в целях, для которых они предоставлены, с соблюдением условий и требований, предусмотренных водным законодательством Республики Казахстан;

- защищать свои права на водопользование;

- на возмещение вреда, причиненного нарушениями прав, в том числе прав на получение воды в соответствии с установленными лимитом и режимом подачи.

Обязанности водопользователей:

- рационально использовать водные ресурсы, принимать меры к сокращению потерь воды;

- соблюдать установленные лимиты и режим водопользования;

- содержать в исправном состоянии водохозяйственные сооружения и технические устройства, влияющие на состояние вод;

- выполнять в установленные сроки в полном объеме условия водопользования, определенные лицензией и (или) разрешением на специальное водопользование, а также предписания контролирующих органов;

- не допускать сброса вредных веществ, превышающих установленные нормативы;

Водопользователи обязаны:

- использовать воды в соответствии с целевым назначением и условиями их предоставления;
- не наносить ущерб природной среде и хозяйственным объектам; экономно расходовать воду;
- осуществлять комплекс мероприятий по улучшению качества сбросных вод;
- не допускать нарушения прав другого водопользователя;
- выполнять иные требования, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

Права и обязанности землепользователей определены ст.ст. 64, 65 ЗК РК, лесопользователей ст.ст.— 24, 25, 26, 27, 37, 38 ЛК РК, права и обязанности недропользователей определены ст.ст. 75, 76 Закона о недрах и недропользовании, пользование объектами животного мира — ст. 34 Закона о животном мире и др.

В случаях, предусмотренных законодательством, права природопользователей могут быть ограничены в государственных, общественных интересах, а также в интересах других пользователей природными ресурсами. Общее правило на этот счет содержится в ст. ст. 12, 38, 39 Конституции РК. Например, ЗК ст. 67: Собственник или землепользователь обязан предоставить заинтересованным лицам право ограниченного целевого использования земельным участком, на который ему принадлежит право собственности или землепользования (сервитут). Водным кодексом РК ст. 40: ограничения прав водопользователей допускается при маловодье, аварийных ситуациях на водоемах, угрозе возникновения эпидемий и эпизоотий и в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, права водопользователей могут быть ограничены в интересах других водопользователей.

Ограничение прав водопользователей не должно ухудшать условия пользования водами для питьевых и бытовых нужд населения.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено, что определено Законом о недрах и недропользовании (ст. 72: Прекращение действия контракта). Оснований таких несколько, так, например: по решению Правительства Республики Казахстан, компетентный орган вправе в односторон-

нем порядке прекратить действие контракта в случае, если действия недропользователя при проведении операций по недропользованию в отношении участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение, приводят к изменению экономических интересов Республики Казахстан, создающему угрозу национальной безопасности.

Основание возникновения и прекращения права экологического пользования

Основание возникновения права экологического пользования имеет сложный юридический состав. В соответствии со ст. 12 ЭК РК право специального природопользования возникает на основании:

— лицензий и (или) разрешений на использование и изъятие природных ресурсов и осуществление отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды;

— решений Правительства Республики Казахстан или местных исполнительных органов о предоставлении природных ресурсов в природопользование в порядке, установленном законами Республики Казахстан;

— договоров (контрактов) на природопользование, заключаемых в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан.

Право специального природопользования может возникнуть на основании одного, двух либо всех, указанных актов в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Казахстан.

Осуществление права специального природопользования природопользователями, осуществляющими эмиссии в окружающую среду, допускается при наличии экологических разрешений за исключением эмиссии от передвижных источников.

Право пользования природными ресурсами предоставляется физическим и (или) юридическим лицам в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Физические и юридические лица, получившие право на специальное природопользование, не могут распоряжаться им за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан.

Право специального природопользования может быть ограничено или запрещено в соответствии с законами Республики

Казахстан в целях обеспечения безопасности государства и охраны окружающей среды.

Особенности возникновения права экологического пользования регулируются отраслевым законодательством. Так, согласно ст. 31 ЗК РК право землепользования возникает путем:

- предоставления права землепользования;
- передачи права землепользования;
- перехода права землепользования в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица).

Предоставление, передача и переход права землепользования должны осуществляться с учетом целевого назначения земельного участка.

Право землепользования возникает на основе:

- актов государственных органов;
- гражданско-правовых сделок;
- иных оснований, предусмотренных законодательством (ст. 31 ЗК РК). К иным основаниям относится согласование с органами землеустройства, геологии, архитектур, экологии, санитарии и др.

Предоставление земельных участков в собственность или землепользование осуществляется местными исполнительными органами в пределах их компетенции, установленной настоящим Законом.

Решение о предоставлении земельного участка принимается на основании заключения комиссии, создаваемой местными исполнительными органами из числа депутатов местного представительного органа, представителей территориальных органов по управлению земельными ресурсами, архитектуры и градостроительства и органов местного самоуправления (ст. 43 ЗК РК).

Решение местного исполнительного органа о предоставлении соответствующих прав на земельные участки принимается на основе землеустроительного проекта с вручением заявителю копии решения о предоставлении права собственности или права землепользования на земельный участок в семидневный срок с момента принятия решения.

Земельные участки и право аренды на земельные участки, находящиеся в государственной собственности, могут быть объектами продажи на аукционе.

Правоустанавливающий документ на земельный участок — документ, подтверждающий наступление юридических фактов (юридических составов), на основании которых возникают, изменяются или прекращаются права на земельный участок. В том числе договоры, решения судов, правовые акты исполнительных органов, свидетельство о праве на наследство, передаточный акт или разделительный баланс при реорганизации негосударственных юридических лиц, владеющих земельным участком на праве собственности или выкупивших право временного возмездного землепользования.

Документами, удостоверяющими право на земельный участок, являются: идентификационный документ. Идентификационный документ на земельный участок — документ, содержащий идентификационные характеристики земельного участка, необходимые для целей ведения земельного, правового и градостроительного кадастров.

Не допускается пользование земельным участком до установления его границ в натуре (на местности) и выдачи правоустанавливающих документов, если иное не предусмотрено в решении местного исполнительного органа области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), акима города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа о предоставлении земельного участка. Несоблюдение данной нормы квалифицируется как самовольное занятие земельного участка и предусматривает административную ответственность (ст. 43 ЗК РК)

Пользование земельным участком до установления границ этого участка в натуре (на местности) и выдачи местным уполномоченным органом документов, удостоверяющих право на земельный участок, не допускается (ст. 43 ЗК РК).

Уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда осуществляет выдачу, приостановление действия разрешения на специальное водопользование в порядке, определенном Правительством Республики Казахстан (ст. 37 ВК РК).

Местные исполнительные органы областей (города республиканского значения), столицы предоставляют водные объекты в обособленное или совместное пользование на конкурсной основе

в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан (ст. 39 ВК РК).

Бассейновое управление в области использования и охраны водного фонда осуществляет следующие функции: выдачу, приостановление действия разрешения на специальное водопользование в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; предъявление в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, требований о прекращении финансирования, проектирования и строительства водохозяйственных и иных объектов, влияющих на состояние вод, осуществляемых с нарушением установленных норм и правил в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения (ст. 40 ВК РК).

Согласно ст. 36 Лесного Кодекса РК осуществление лесопользования на участках государственного лесного фонда допускается только на основании разрешительных документов: лесорубочного билета, лесного билета.

Основанием для выдачи лесорубочного билета являются протокол о результатах тендера, договор долгосрочного лесопользования.

В соответствии с Законом РК Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира специально уполномоченный орган государственного управления животным миром (Комитет лесного и охотничьего хозяйства МСХ) выдает разрешение на пользование животным миром в соответствии с утвержденными лимитами и квотами и с соблюдением других установленных условий пользования животным миром (ст. 16).

Пользование животным миром, осуществляемое в порядке общего природопользования, не требует какого-либо разрешения.

Пользование животным миром, осуществляемое в порядке специального природопользования, производится на основании договора и соответствующего разрешения.

Разрешение на пользование животным миром выдается только при наличии документа, подтверждающего полное внесение в бюджет платы за пользование животным миром (ст. 33).

Правом охоты пользуются все граждане Республики Казахстан и другие лица, проживающие или пребывающие на ее территории,

сдавшие испытания по охотничьему минимуму и уплатившие государственную пошлину. Удостоверением на право охоты служит разрешение, выдаваемое органами по государственному контролю в области охраны, воспроизводства и использования животного мира (ст. 40).

Общим для всех юридических фактов как совокупности действий, на основании которых возникает право экологического пользования, является то, что они представляют собой государственно-правовые разрешительные системы.

Имеются определенные особенности в перечне оснований (и порядке) прекращения права экологического пользования в зависимости от вида природных объектов и от того, является ли субъектом права пользования юридическое лицо или гражданин.

Вместе с тем, многие основания прекращения права пользования носят общий характер. К их числу относятся: а) отпадение надобности в пользовании природным объектом — добровольный отказ от права пользования; б) истечение срока, на который объект был предоставлен; в) ликвидация юридического лица, смерть гражданина, которые были субъектами права пользования природными объектами; г) возникновение необходимости изъятия (выкупа) природного объекта из пользования для других государственных или общественных нужд; д) использование природного объекта не в соответствии с той целью, для которой он был предоставлен; е) отчуждение природного объекта другим лицам; ж) расторжение договора (контракта).

Но есть специфические основания прекращения права пользования.

Так, право землепользования прекращается: а) по истечении одного года признание судом земельного участка как бесхозяйственного имущества; б) когда участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства либо жилищного и иного строительства, не используется в течение одного года, если более длительный срок не предусмотрен законодательством; в) прекращение трудовых отношений, в связи с которыми землепользователю был предоставлен служебный земельный надел; г) в связи с грубым нарушением правил рационального использования земли; д) если использование земельного участка приводит к существен-

ному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки; е) конфискация земельного участка (ст.ст. 81-96 ЗК).

Право пользования лесным фондом прекращается в случае: а) систематического (двух и более раз) нарушения лесопользователем установленных правил лесопользования или условий, предусмотренных договором долгосрочного лесопользования, лесорубочным билетом, лесным билетом; б) наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повлекших изменения в государственном лесном фонде, препятствующих осуществлению лесопользования; в) систематического (двух и более раз) нарушения установленных сроков внесения платы за лесопользование или невнесения платы за лесопользование в течение трех месяцев после установленного срока; г) изъятие земель государственного лесного фонда для государственных надобностей, установления на участках государственного лесного фонда более строгого режима ограничения лесопользования (ст. 40 ЛК).

Глава 9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Понятие, принципы, формы, методы и функции государственного регулирования и управления природопользованием и охраной окружающей среды

Важная роль в обеспечении экологической безопасности принадлежит государственным органам регулирования и управления.

Целью государственного регулирования управления экологопользованием и охраной окружающей среды является создание такой системы общественных и производственных отношений, которая бы соответствовала объективным законам экологических систем. Поэтому в стране осуществляется экологизация правовой системы, регулирующей производственно-хозяйственную деятельность общества в увязке и непротиворечивости с естественными законами природы.

В теории управления есть четыре подхода к соотношению «Государственное управление» и «государственное регулирование».

В первом случае управление и регулирование отождествляются, здесь наблюдается полное совпадение признаков регулирования и управления.

В этом случае ученые считают, что между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах.¹

Во втором случае понятие «управление» является более широким и включает в себя «регулирование». Согласно третьему подходу наоборот понятие «государственное регулирование» включает в себя «государственное управление». По мнению четвертых, дан-

¹ АLEXIN A. П. и др. Административное право Российской Федерации, 1997.— С. 21.

ные понятия стоят в одном ряду и охватываются более широким понятием, охватывающим как «государственное регулирование, так и «государственное управление» со всеми свойственными им правилами, директивными методами воздействия на регулируемые отношения. Такой подход авторы определили как метод «государственного воздействия».

Регулирование экологической системы происходит через управление экологопользованием, которое теснейшим образом связано с охраной окружающей среды. Но на наш взгляд, эти понятия не тождественны, однако в законодательстве в области охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов нет четких разграничений в регулировании и управлении.

В ст. 6 ЭК РК законодатель предпринял попытку в разграничении регулирования в области охраны окружающей среды и управления в области использования природных ресурсов. Так, **государственное регулирование в области охраны окружающей среды включает в себя:**

- лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды;
- экологическое нормирование;
- техническое регулирование в области охраны окружающей среды;
- государственную экологическую экспертизу;
- выдачу экологических разрешений;
- государственный экологический контроль;
- систему экономического регулирования охраны окружающей среды, стимулирование внедрения наилучших экологически чистых технологий, систему финансирования природоохранных мероприятий;
- государственный экологический мониторинг;
- государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды;
- экологическое образование и просвещение.

Государственное управление в области использования природных ресурсов включает в себя:

- государственное планирование в области использования природных ресурсов;

- государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов;
- выдачу лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами;
- организацию восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий;
- ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов;
- установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов;
- управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов;
- организацию охраны природных ресурсов.

Вместе с тем, как видим из статьи, в ней трудно четко разграничить регулирующие и управленческие функции. По существу, регулирующие функции включены и в управленческие функции, например: выдача экологических разрешений — регулирующая функция, и выдача разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами — управленческая функция; государственный экологический контроль — регулирующая функция, и государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов управленческая функция; государственный экологический мониторинг, государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды — регулирующая функция, ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов — управленческая функция и др.

В соответствии с постановлением Правительства РК от 8 декабря 2007 г. образованный ранее Комитет природоохранного контроля реорганизован в Комитет экологического регулирования и контроля Министерства охраны окружающей среды. Приказом министерства от 10 января 2008 г. утверждено Положение Комитета экологического регулирования и контроля, но и в Положении хотя и выделены регулирующие функции, однако некоторые из них являются и управленческими. Например: проводит государственную экологическую экспертизу; выдает разрешения на эмиссии в окружающую среду; организует и осуществляет выдачу, отказ в

выдаче, приостановление, аннулирование и переоформление экологических разрешений; выдает лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды и др.

Кроме того, этому ведомству предоставлены управленческие функции отходами.

Государственное регулирование экологического использования и охраны окружающей среды осуществляется через регулирование экономической и экологической систем РК. Если регулирование экономической системы страны выражается в управленческих воздействиях государства преимущественно на воспроизводство новых систем экономических отношений, то регулирование экологической системы представляет собой совокупность необходимых мер для поддержания экологических систем и создание нормальных условий для эффективного функционирования.

Этому виду регулирования свойственны как общие черты управленческой деятельности государства делами общества, так и специфические, обусловленные регулируемым объектом экологической системой страны.

Государственное централизованное управление экологическим использованием и охраной окружающей среды было характерно для тоталитарного государства с его командно-административной системой.

Волевое управление экологическим использованием вопреки действиям объективных законов природы и общества не только не дало нужных результатов, а наоборот, имело совершенно противоположные последствия.

С развитием рыночных отношений в Республике Казахстан государству необходимо экономически стимулировать эффективное экологическое использование путем установления научно обоснованной цены на природные ресурсы и платы за экологическое использование, которые бы способствовали наиболее рациональному их использованию, путем внедрения более эффективного налогообложения за использование природных объектов и установления соответствующих льгот, которые бы стимулировали такое их использование, и т. п.

Вопросы организации управления в области охраны природы и природопользования являются актуальными для современного развития Республики Казахстан.

Особую актуальность вопросы организации управления приобрели в настоящее время в связи с экономическими преобразованиями в государстве, многообразием форм собственности. В этих условиях перемены, происходящие в нашей республике, коснулись всех областей общественной жизни, в том числе и сферы государственного управления. Начатые в республике реформы системы государственных органов в 1995 г. с целью повышения роли эффективности управления продолжаются и сегодня, о чем свидетельствует Указ Президента РК от 29.09.2004 г. О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления и Указ Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 года «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан». Проводимые реформы управления предусматривают дальнейшую реализацию конституционного принципа президентского правления, усиления контроля за деятельностью исполнительных органов со стороны главы государства, дальнейшего отхода от прямого управления и регламентации деятельности субъектов экономической деятельности органами исполнительной власти, передачу ряда государственных функций в частный сектор, сокращение расходов на содержание государственного аппарата, переход от административно-командной структуры исполнительных органов к новой соответствующей рыночной экономике. Однако, как свидетельствует не только отечественная, но и мировая практика, мнение об автоматизме действия рыночного механизма, который и без государственного вмешательства «все расставит по своим местам», глубоко ошибочно. И в условиях рыночной экономики необходимы не только меры экономического воздействия на производство, но и меры административного регулирования. При переходе к рыночной экономике происходит не отмена административных методов и замена их экономическими методами, как это нередко трактуется в литературе, а переход от преимущественно административных методов, характерных для командно-административной системы, к преимущественно экономическим, свойственным рыночной экономике.

Существовавшая ранее административно-командная система управления сменилась более гибким аппаратом, в котором властные методы и формы управления заменяются экономическими рычагами воздействия на субъектов общественных отношений.

В научной литературе имеются различные точки зрения ученых по вопросу понятия государственного управления: так, О.С.Колбасов понимает организующую деятельность конкретных государственных органов.¹ Ю.С.Шемшученко считает, что предпосылкой для характеристики сущности государственного управления выступает «учение об управлении как воздействию управляющей системы (субъекта управления) на систему управления (объект управления)».² Г. В. Атаманчук, давая определение государственному управлению, выделяет принцип властного воздействия. Он пишет, что «государственное управление — это научное обоснование, планомерное, непрерывное, властное воздействие государства на общественную систему»³.

Нетрудно заметить, что данные определения скорее соответствуют сущности командно-административной системы управления, которая существовала ранее в нашем государстве. Нынешнее реформирование общества, усиление демократических тенденций во всех сферах социальной и экономической жизни республики заставляет более широко трактовать понятия «управление», включая в его характеристику исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов.

Здесь, по мнению многих ученых, более правильной является позиция Мухитдинова Н.Б., анализирующего эту проблему применительно к горному праву. Он считает, что «для обозначения управленческой активности государства целесообразней применять термин «исполнительно-распорядительная деятельность» как более широкий, чем «воздействие». Его доводы основываются на том, что управление предполагает не только воздействие на участников общественных отношений, но и регулирует взаимодействие между ними».⁴

М. М. Бринчук под управлением в сфере взаимодействия общества и природы понимает совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспе-

¹ Колбасов О. С. Экология: политика-право.— М., 1976.— С. 176.

² Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР. Автореферат докт.дисс.— Киев, 1978.— С. 10.

³ Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления.— М., 1980.— С. 24.

⁴ Мухитдинов Н. Б. Основы горного права.— Алма-Ата, 1983.— С. 153.

чение исполнения требований законодательства об окружающей среде. Данное определение заслуживает определенного внимания, но оно, на наш взгляд, не достаточно полно раскрывает сущность государственного управления.

Некоторые ученые считают, что управление охраной окружающей природной среды заключается в разработке и проведении государственными органами управления и общественными организациями системы мероприятий, направленных на реализацию генеральной стратегической линии государства в области природопользования и охраны окружающей среды. С таким утверждением нельзя согласиться, так как управление это не есть мероприятие, а прежде всего «действие», «деятельность».¹

Более подробное определение управления с указанием целей и задач дает Н. В. Кузнецова. Она отмечает, что «управление природопользованием и охраной окружающей природной среды представляет собой деятельность компетентных государственных органов, направленную на организацию рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение и улучшение окружающей природной среды в целях обеспечения экономических и экологических интересов общества».²

О. И. Крассов под управлением в сфере охраны окружающей среды представляет подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, основной целью которой является организация обеспечения сохранения окружающей природной среды, ее восстановления и обеспечения экологической безопасности.³ Автор, на наш взгляд, необоснованно ограничил управление в сфере охраны окружающей среды подзаконной исполнительно — распорядительной деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Тогда как в регулировании и управлении экологопользования и охраны окружающей среды принимает участие вся система государственных органов.

¹ Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы // Под. ред. В. В. Петрова.— М., 1990.— С. 37.

² Кузнецова Н. В. Экологическое право: схемы и комментарии.— М., 1998.— С. 27.

³ Крассов О. И. Указ. соч.— С. 151.

По мнению С. Д. Бекишевой, государственное управление в области охраны окружающей природной среды и природопользования — это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, направленная на организацию сохранения, воспроизводства и использования природных ресурсов, предотвращение вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека, поддержание благоприятного состояния окружающей человека среды и обеспечение законности при осуществлении экологических прав и обязанностей физическими и юридическими лицами.¹ Хотя определение С. Д. Бекишевой достаточно полно раскрывает сущность государственного управления в области охраны окружающей среды. Мы, тем не менее, считаем более убедительным определение Д. Л. Байдельдинова, который считает, что государственное управление в области экологии — это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, направленная на обеспечение экологического порядка при взаимодействии общества с окружающей средой, реализации экологических прав и соблюдении экологических обязанностей субъектов государства.² Однако, С. Д. Бекишева подвергла критике это понятие, но без достаточных аргументов, за употребление термина «управление в области экологии». Ранее мы уже отмечали, что экологические нормы призваны регулировать экологические общественные отношения, а соответственно и управлять в этой области и в законодательстве, и в литературе употребляется термин «в области экологии».³

Деятельность органов государственного управления в области экологии осуществляется на основе определенных руководящих начал, в соответствии с которым формируется экологическая политика государства. Эти руководящие идеи, которые концентрированно выражают сущность, основные свойства, внутреннее единство государства в достижении определенной цели, называются принципами государственного управления.⁴ Принципы государственного управления определяются экономическими и социальными

¹ Бекишева С. Д. Указ. соч.— С. 48.

² Байдельдинов Д. Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии.— Алматы, 1998.— С. 10.

³ Бекишева С. Д. Указ. соч.— С. 46.

⁴ Байдельдинов Д. Л. Указ.соч.— С.10.

законами развития данного общества и, как правило, заложены в действующем законодательстве. Среди принципов государственного управления в области экологии одни ученые выделяют:

— приоритет охраны жизни и здоровья человека, сохранение и восстановление окружающей среды, благоприятной для жизни населения;

— государственная собственность на природные ресурсы, контролируемая государством частная собственность на землю;

— сбалансированное решение экологических задач развития общества при решении задач социально-экономического развития государства;

— применение экономических методов управления путем внедрения экономического стимулирования для обеспечения экологического порядка;¹

— широкое привлечение и активное участие граждан, населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в решении экологических проблем. (Д. Л. Байдельдинов)

Другие ученые выделяют: принцип приоритета охраны окружающей природной среды; принцип сочетания государственного регулирования с местным самоуправлением (В. Ерофеев). Третьи указывают, что такими принципами являются:

— комплексный (всесторонний) подход к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;

— сочетание бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;

— разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов. (М. М. Бринчук). Вместе с тем, следует отметить, что в области природопользования применяются и общие принципы управления — законности, плановости, подчиняемости и. т. д.

Способы осуществления управленческой деятельности общеприняты в юридической литературе, обозначают формы и методы управления.

¹ Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике.— Киев, 1990.— С. 15.

Формы государственного управления выражаются в трех основных видах:

1) **правотворческая** — разработка и принятие государственными органами нормативных актов, направленных на регулирование управленческих отношений;

2) **правоприменительная** — это деятельность государства, направленная на реализацию управленческих нормативных актов путем принятия и осуществления конкретных действий;

3) **правоохранительная** — это деятельность государства по принятию карательных мер к лицам, нарушившим или не выполняющим требования, предусмотренные государственными нормативными актами.

Методы государственного управления в нынешнее время учитывают специфику наличия множественных форм собственности и, как следствие этого, множественности субъектов. Поэтому в современный период органы государственного управления используют и **императивный метод** (метод обязательных предписаний, точного выполнения управленческих решений, не допуская каких-либо отступлений от него). **Метод рекомендаций** (метод, при котором выполнение государственных решений возможно в нескольких вариациях с учетом каких-либо условий, например, местных условий и особенностей). В экологической практике распространен **метод государственного санкционирования**, метод, при котором решение негосударственного органа приобретает юридическую силу после утверждения его государством. Примером можно назвать заключение общественной экологической экспертизы, которая приобретает обязательный характер после утверждения её государством. **Метод разрешения (полного делегирования прав)** применяется в тех случаях, когда негосударственный орган самостоятельно принимает решения, обязательные для своих «внутренних» субъектов.

Формы и методы государственного регулирования экологического использования и охраны окружающей среды реализуются через функции управления, которыми наделены данные органы. Функция в переводе с латинского означает «действие», «вид действия». Независимо от видов и компетенции органов управления каждый из них прямо или косвенно выполняет или участвует в выполнении тех или иных функций.

М. М. Бринчук считает, что функция управления представляет собой постоянное направление деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования.¹ Однако, вряд ли можно согласиться, что функции управления постоянны, как законодательство, так и органы управления постоянно совершенствуются и изменяются их функции.

По мнению Д. Л. Байдельдинова, функции государственного управления экологией являются элементом, который связывает содержание управленческой деятельности с системой государственных органов управления.²

Вместе с тем, полагаем, что более обстоятельное определение функции управления дано О. И. Крассовым, который считает функции управления особым видом деятельности по специальным направлениям и содержанию, необходимым для организации эффективной охраны окружающей среды.³ Осуществление каждой функции возможно на основе применения экологического законодательства. Большинство ученых выделяют следующие функции государственного управления: учет природных ресурсов и других природных объектов; функция планирования мероприятий по использованию и охране природных объектов; экологическое нормирование; экологическая экспертиза; наблюдение за состоянием окружающей среды (осуществление экологического мониторинга); экологическая сертификация; организация экологического контроля; разрешение споров о праве экологического пользования. Указанные функции Б. В. Ерофеев дополняет функциями распределения и перераспределения природных объектов; пространственно-территориального устройства природных объектов.

Д. Л. Байдельдинов указывает функции: ведения экологического и природноресурсового кадастров; взимания экологических платежей и налогов; применения карательных мер за нарушение решений государственных органов в области экологии.

М. М. Бринчук к таким функциям относит: создание системы органов управления в сфере взаимодействия общества и природы; подзаконное нормотворчество; координацию деятельности по

¹ Бринчук М. М. Указ. соч.— С. 221.

² Байдельдинов Д. Л. Указ. соч.— С. 12.

³ Крассов О. И. Указ. соч.— С. 152.

управлению природопользованием и охраной окружающей среды; распоряжение (управление) природными ресурсами; экологическую сертификацию; экологический аудит; экологическое воспитание и образование.

Все эти функции, осуществляемые соответствующими органами государственного управления, направлены на обеспечение рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей природной среды.

Система и компетенция государственных органов регулирования экологического использования и охраны окружающей среды

Вопросами экологии в Республике ведает широкий круг государственных органов, наделенных разной компетенцией и функционирующих на разных уровнях. Их можно подразделить на четыре группы: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, межотраслевой компетенции, функциональные органы. Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции,— развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны и т.д.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное регулирование и управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся: Парламент РК; местные представительные органы; Президент РК; Правительство РК; местные исполнительные органы.

При анализе системы органов государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и природопользования общей компетенции принципиальным является вопрос: участвуют ли в этом процессе представительные органы? В соответствии с принципом разделения властей государственное управление возлагается на органы исполнительной власти, вместе с тем, представительные органы играют существенную роль в регулировании экологических отношений. Парламент является зако-

нодательным органом, принимающим Конституцию Республики, законы, кодексы и иные решения. Нормативные акты, принимаемые Парламентом, определяют экологическую политику государства, регулируют все общественные экологические отношения, устанавливают форму собственности на природные ресурсы. Им также решаются наиболее важные вопросы экономической жизни, утверждается республиканский бюджет и контролируется его исполнение, определяется денежная система Республики. Парламент формирует судебную систему Республики. Он избирает Верховный Суд и определяет порядок формирования нижестоящих судов.

Систему органов представительной власти на территории области, района, города, согласно Конституции РК, продолжают маслихаты — собрание депутатов. Компетенция местных представительных органов определена в Законе РК О местном государственном управлении от 23.01.2001 г. в ст. 19 ЭК и других актах. В компетенцию маслихата включаются важные вопросы, влияющие на экологическую ситуацию области, района, города. Местные представительные органы областей (города республиканского значения, столицы) (далее — местные представительные органы) в области охраны окружающей среды:

- утверждают программы по охране окружающей среды и природопользованию на соответствующих территориях, а также расходы по охране и оздоровлению окружающей среды;

- утверждают в пределах своей компетенции программы по управлению отходами;

- утверждают в пределах своей компетенции целевые показатели качества окружающей среды;

- заслушивают отчеты руководителей местных исполнительных органов и юридических лиц о состоянии охраны окружающей среды и природопользования;

- принимают в пределах своей компетенции правила природопользования, за нарушения которых предусмотрена административная ответственность.

В руководстве природоохранной деятельности важное значение принадлежит Президенту РК в соответствии с Конституцией РК и Конституционным Законом О Президенте РК. К важнейшим функ-

циям регулирования природоохранной деятельности Президента можно отнести: утверждение государственной программы; принятие указов (в том числе имеющих силу закона), постановлений и распоряжений, имеющих обязательную силу на всей территории республики; определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; организацию системы центральных органов исполнительной власти РК; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной и исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Регулирование деятельности по охране окружающей среды и природопользованию осуществляется как непосредственно Президентом РК, так и структурами в его администрации, например, Советом безопасности РК.

Центральное место в системе органов управления занимает Правительство Республики Казахстан. Правительство является исполнительным органом государственной власти общей компетенции и возглавляет всю систему исполнительных органов. Осуществляет управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды в целом в пределах республики.

Компетенция Правительства определена в Конституции Республики Казахстан, в Конституционном Законе о Правительстве, в ст. 16 ЭК РК. Так, согласно ст. 16 ЭК Правительство Республики Казахстан в области охраны окружающей среды:

- разрабатывает основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, обращения с отходами, стратегические меры по их осуществлению;

- разрабатывает государственные экологические программы и программы по различным направлениям природопользования, а также в области охраны климата и озонового слоя Земли;

- одобряет концепции по различным видам природопользования;

- принимает решения о предоставлении природных ресурсов в природопользование в порядке, установленном законами Республики Казахстан;

— утверждает программы по охране окружающей среды на республиканском уровне и на особо охраняемых природных территориях;

— определяет порядок ведения государственного учета, государственных кадастров и государственного мониторинга каждого вида природных ресурсов;

утверждает:

— технические регламенты в области охраны окружающей среды;

— перечни наилучших доступных технологий;

— перечень загрязняющих веществ и видов отходов, для которых устанавливаются нормативы эмиссий и взимается плата за эмиссии в окружающую среду;

— квалификационные требования к лицензируемому виду деятельности в области охраны окружающей среды;

— порядок торговли квотами и обязательствами на сокращение эмиссии в окружающую среду;

— порядок ведения государственного реестра участков загрязнения;

— правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды;

определяет:

— перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности;

— перечень объектов охраны окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;

— порядок проведения открытых конкурсов проектов в области охраны окружающей среды;

— порядок управления бесхозяйными опасными отходами, признанными решением суда поступившими в республиканскую собственность;

— порядок формирования ликвидационных фондов полигонов размещения отходов;

устанавливает:

— порядок определения целевых показателей качества окружающей среды;

— порядок выдачи комплексных экологических разрешений и перечень типов промышленных объектов, для которых возможно получение комплексных экологических разрешений вместо разрешений на эмиссии в окружающую среду;

— порядок ограничения, приостановления или снижения выбросов парниковых газов в атмосферу;

— порядок выдачи разрешений на импорт, экспорт озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, производство работ с использованием озоноразрушающих веществ, ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества;

— порядок государственного учета источников выбросов парниковых газов в атмосферу и потребления озоноразрушающих веществ;

— критерии оценки экологической обстановки территорий;

— экологические критерии оценки земель;

— границы государственной заповедной зоны в северной части Каспийского моря;

— порядок ввоза, вывоза и транзита отходов;

— осуществляет международное сотрудничество;

— объявляет территорию зоной чрезвычайной экологической ситуации и принимает решение о прекращении действия правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Большое значение в регулировании общественных экологических отношений играют нормативные акты, издаваемые Правительством. Кроме нормотворческой деятельности. Правительство принимает непосредственное участие в охране окружающей среды.

Особое место в системе органов исполнительной власти согласно ст. 20 ЭК РК занимают исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы) в области охраны окружающей среды:

— организуют разработку согласованных с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды программ и иных документов, предусматривающих мероприятия по охране окружающей среды и природопользованию и их реализацию на соответствующих территориях;

— на основании заключений государственных экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз в пределах своей компетенции запрещают или разрешают строительство или реконструкцию предприятий, сооружений и иных объектов;

— организуют и проводят в пределах своей компетенции государственную экологическую экспертизу объектов хозяйственной деятельности;

— выдают разрешения на эмиссии в окружающую среду в пределах своей компетенции;

— организуют общественные слушания при проведении государственной экологической экспертизы;

— вносят предложения по разработке документов в области охраны окружающей среды, передают на рассмотрение уполномоченного органа в области охраны окружающей среды инициативные проекты таких документов;

— привлекают для проведения экспертных работ внешних экспертов (физических и юридических лиц), имеющих лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды;

— разрабатывают в пределах своей компетенции целевые показатели качества окружающей среды;

— организуют разработку программ по управлению отходами и обеспечивают их выполнение;

— выделяют земельные участки под строительство объектов по размещению отходов производства и потребления;

— обеспечивают строительство объектов по удалению и размещению отходов;

— обеспечивают соблюдение экологических требований при обращении с коммунальными отходами;

— осуществляют контроль объемов образования отходов и разрабатывают мероприятия и экономические стимулы, направленные на снижение объемов образования отходов, повышение уровня их повторного или альтернативного использования и сокращение объемов отходов, подлежащих захоронению;

— принимают решение о предоставлении природных ресурсов в природопользование в порядке, установленном законами Республики Казахстан;

— осуществляют информирование населения о состоянии природных объектов, находящихся на соответствующей территории;

— осуществляют регистрацию проведения общественной экологической экспертизы;

— разрабатывают и представляют уполномоченному органу в области охраны окружающей среды инвестиционные проекты в области охраны окружающей среды.

— осуществляют иные полномочия в соответствии с законом. Эти полномочия определены в природноресурсовых природоохранных Законах, Кодексах и ином законодательстве.

Специальные органы государственного управления в области охраны окружающей среды.

В соответствии с ЭК РК Уполномоченным органом в области охраны окружающей среды специальной компетенции является **Министерство охраны окружающей среды РК**. Для реализации экологических предписаний и применения законодательных мер Министерство наделено достаточно широким кругом полномочий, они определены в ст. 17 ЭК РК в Положении о Министерстве охраны окружающей среды РК, утвержденном постановлением Правительства РК от 8 декабря 2007 г. Как уполномоченный орган управления в области охраны окружающей среды министерство:

— проводит единую государственную экологическую политику и организует выполнение программ в области охраны окружающей среды;

— координирует в пределах своей компетенции деятельность центральных и местных исполнительных органов в части осуществления ими охраны окружающей среды;

— осуществляет государственное управление в области охраны климата и озонового слоя Земли;

— осуществляет в пределах своей компетенции координацию деятельности физических и юридических лиц в области охраны климата и озонового слоя Земли, сохранения биоразнообразия, опустынивания и деградации земель;

— утверждает в пределах своей компетенции или согласовывает экологические нормативы и экологические требования по хозяйственной и иной деятельности;

— разрабатывает программы целевых показателей качества окружающей среды;

— согласовывает региональные программы и планы мероприятий по охране окружающей среды;

— выдает экологические разрешения, устанавливает в них лимиты на эмиссии в окружающую среду;

— осуществляет контроль за деятельностью местных исполнительных органов по выдаче разрешений на эмиссии в окружающую среду, с правом их приостановления и аннулирования в случае нарушения экологического законодательства Республики Казахстан;

— осуществляет государственный экологический контроль;

— осуществляет выдачу лицензий на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды;

— согласовывает лицензии, разрешения, договоры (контракты) в области использования природных ресурсов в пределах своей компетенции;

— проводит государственную экологическую экспертизу в пределах своей компетенции, а также координирует деятельность по осуществлению экологической экспертизы в Республике Казахстан и осуществляет ее методическое руководство;

— осуществляет контроль за деятельностью местных исполнительных органов по проведению государственной экологической экспертизы с правом отзыва и аннулирования заключения государственной экологической экспертизы в случае нарушения экологического законодательства Республики Казахстан;

— принимает решение о проведении обязательного экологического аудита и утверждает форму заключения об обязательном экологическом аудите;

— организует ведение государственного мониторинга состояния окружающей среды и отдельных специальных видов мониторинга, а также координирует ведение Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов;

— организует ведение Единой системы кадастров природных ресурсов;

— организует ведение Государственного кадастра отходов производства и потребления;

— организует ведение Государственного кадастра захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра и утверждает инструктивно-методические документы по его ведению;

— организует ведение государственного учета участков загрязнения окружающей среды;

— организует ведение Государственного кадастра парниковых газов и Государственного кадастра потребления озоноразрушающих веществ;

— выдает разрешение на импорт, экспорт озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, производство работ с использованием озоноразрушающих веществ, ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества;

— ведет Государственный реестр природопользователей и источников загрязнения окружающей среды и устанавливает порядок их учета;

— организует ведение Государственного фонда экологической информации, устанавливает сроки и порядок доступа к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

— разрабатывает перечни наилучших доступных технологий и организует ведение их реестра;

— ведет реестр экологически опасных технологий, техники и оборудования;

— определяет перечни отходов для размещения на полигонах различных классов;

— разрабатывает технические регламенты в области охраны окружающей среды;

— разрабатывает и утверждает формы документов, касающихся организации и проведения государственного экологического контроля;

— разрабатывает и утверждает инструктивно-методические документы по проведению оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы, включая порядок проведения государственной экологической экспертизы;

утверждает:

— методику определения нормативов эмиссий в окружающую среду;

— классификатор отходов;

- форму отчета по опасным отходам;
- порядок включения условий природопользования в разрешения на эмиссии в окружающую среду, формы документов для выдачи разрешений на эмиссии в окружающую среду и порядок их заполнения;
- типовой перечень мероприятий по охране окружающей среды;
- методику расчета платы за эмиссии в окружающую среду;
- правила осуществления контроля за деятельностью должностных лиц местных исполнительных органов в области экологической экспертизы;
- форму заключения государственной экологической экспертизы;
- состав и положение об экспертном совете в области технического регулирования;
- перечни, формы и сроки обмена информацией по ведению Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов;
- предельно допустимые концентрации химических веществ в почве;
- порядок согласования программ производственного экологического контроля и устанавливает требования к отчетности по результатам производственного экологического контроля;
- устанавливает:
 - порядок проведения общественных слушаний;
 - порядок разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов парниковых газов и потребления озоноразрушающих веществ;
 - порядок инвентаризации выбросов парниковых газов и озоноразрушающих веществ;
 - совершенствует деятельность служб лабораторно-аналитического контроля в системе органов государственного экологического контроля;
 - участвует в согласовании бассейновых схем комплексного использования и охраны водных объектов, подготовке бассейновых соглашений, разработке государственных (региональных и бассейновых) программ по использованию, воспроизводству и охране водных объектов, а также в реализации бассейнового принципа управления водными ресурсами в пределах своей компетенции;

- осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды;
- заключает соглашения и меморандумы в области охраны окружающей среды;
- организует разработку и публикацию Национального экологического атласа;
- ведет реестр проектов нормативных правовых актов, прошедших государственную экологическую экспертизу;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные Экологическим Кодексом.

Ряд из этих функций конкретизируются в природноресурсовом и природоохранном законодательстве.

В системе Министерства охраны окружающей среды Указом Президента РК «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления» от 29 сентября 2004 г. образован Комитет природоохранного контроля. Постановлением Правительства РК от 8 декабря 2007 г. указанный Комитет реорганизован в **Комитет экологического регулирования и контроля**, который следует отнести к органам специальной компетенции. В соответствии с Положением о Комитете экологического регулирования и контроля, утвержденного приказом Министерства охраны окружающей среды от 10 января 2008 г. Комитет является ведомством Министерства охраны окружающей среды, осуществляющим функции регулирования и государственный экологический контроль в области охраны окружающей среды и природных ресурсов.

Основными задачами Комитета являются:

- улучшение качества окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, сохранение природных ресурсов и достижение благоприятного уровня экологически устойчивого развития общества;
- совершенствование системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды и государственного экологического контроля в пределах своей компетенции;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы в соответствии с требованиями действующего законодательства Республики Казахстан;

— организация, совершенствование, осуществление и координация лицензионной деятельности в области охраны окружающей среды;

— организация, координация, нормирование эмиссий и осуществление выдачи экологических разрешений;

— осуществление государственного экологического контроля.

Основными функциями экологического регулирования в области охраны окружающей среды являются:

— организует и совершенствует систему государственного регулирования в области охраны окружающей среды, государственной экологической экспертизы, разрешительной, лицензионной и эколого-экспертной деятельности, нормирования и стандартов в пределах своей компетенции;

— проводит государственную экологическую экспертизу в пределах своей компетенции, а также координирует деятельность по осуществлению экологической экспертизы в Республике Казахстан, выдаче разрешений на эмиссии в окружающую среду в Республике Казахстан и осуществлению ее методического руководства;

— осуществляет контроль за деятельностью должностных лиц местных исполнительных органов по организации и проведению государственной экологической экспертизы, выдаче разрешений на эмиссии в окружающую среду;

— обеспечивает доступ общественности к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

— организует разработку и согласовывает в пределах своей компетенции экологические требования и нормативы по хозяйственной и иной деятельности;

— организует и осуществляет выдачу, отказ в выдаче, приостановление, аннулирование и переоформление экологических разрешений в порядке, установленном экологическим законодательством Республики Казахстан;

— устанавливает в экологических разрешениях (разрешения на эмиссии в окружающую среду и комплексные экологические разрешения) лимиты (квоты) на эмиссии в окружающую среду;

— согласовывает выдачу лицензий, разрешений, договоров (контрактов) в области использования природных ресурсов в пределах своей компетенции;

— выдает лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды (подвиды деятельности: природоохранное проектирование, нормирование; работы в области экологической экспертизы; экологический аудит);

— выдает заключения в области охраны окружающей среды на лицензируемые виды деятельности;

— согласовывает решения о выдаче лицензий на экспорт и импорт товаров, иные виды деятельности в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан;

— выдает разрешения на импорт, экспорт озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, производство работ с использованием озоноразрушающих веществ, ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества;

— выдает согласования на ввоз (вывоз) прекурсоров, не являющихся лекарственными средствами в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

— осуществляет методическое руководство по обязательному экологическому аудиту;

— организует ведение реестра наилучших доступных технологий;

— ведет государственный реестр природопользователей и источников загрязнения окружающей среды;

— участвует в разработке инструктивно-методических документов по проведению оценки воздействия на окружающую среду и порядка проведения государственной экологической экспертизы;

— организует выполнение программных документов в области охраны окружающей среды и природопользования в пределах своей компетенции, а также координирует деятельность центральных и местных исполнительных органов, осуществляющих функции охраны окружающей среды и управления природопользованием;

— готовит положение об экспертных советах;

— осуществляет международное сотрудничество в рамках своей компетенции;

- организует взаимодействие с неправительственными общественными объединениями в пределах своей компетенции;
- участвует в пределах своей компетенции в совершенствовании и развитии научных основ охраны окружающей среды;
- участвует в организации работы по экологической пропаганде в пределах своей компетенции;
- координирует проведение общественных слушаний;
- ведение реестра проектов нормативных правовых актов, прошедших государственную экологическую экспертизу.

Комитет выполняет ряд функций управления отходами, к которым относятся:

- формирование, совершенствование и организация ведения системы управления отходами;
- организация и ведение государственного учета участков загрязнения окружающей среды, в том числе реестра участков загрязнения окружающей среды;
- организация и ведение государственного кадастра захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра;
- организация и ведение государственного кадастра отходов производства и потребления;
- контроль за осуществлением дальнейшего использования, в том числе реализации отходов в соответствии с установленным порядком учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (поступившего) в собственность государства по отдельным основаниям;
- составление ежегодного информационного обзора о состоянии отходов производства и потребления в целом.

Перечень специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов приводится в ст.18 Экологического Кодекса РК, согласно которому, в число специально уполномоченных исполнительных органов государственной власти, не входящих в состав Правительства, в области охраны окружающей среды и управления земельными ресурсами относится **Агентство РК по управлению земельными ресурсами**. Компетенция Агентства определена в Земельном кодексе РК (ст.14)

и в Положении Об Агентстве РК по управлению земельными ресурсами, утвержденном постановлением Правительства 14 января 2005 г. Согласно этим актам к компетенции Агентства относятся:

- обобщение практики применения земельного законодательства и его совершенствование;

- разработка и внесение на утверждение в Правительство Республики Казахстан проектов нормативных правовых актов в области регулирования земельных отношений;

- осуществление контроля за правильностью ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

- утверждение нормативных правовых актов по землеустройству и государственному земельному кадастру;

- проведение экспертизы республиканских программ, проектов и схем, затрагивающих вопросы использования и охраны земель;

- взаимодействие с центральными и местными исполнительными органами по вопросам регулирования земельных отношений;

- утверждение формы паспорта земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- установление структуры состава, содержания и форм земельно-кадастровой документации;

- организация ведения мониторинга земель;

- организация ведения государственного земельного кадастра и составление баланса земель Республики Казахстан на основании данных балансов земель областей (города республиканского значения, столицы);

- подготовка проектов правовых актов Правительства Республики Казахстан по вопросам предоставления и изъятия земель, перевода земель из одной категории в другую, входящим в его компетенцию;

- осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;

- выдача разрешений на строительство нефтегазопроводов вне контрактной территории в пределах казахстанского участка дна Каспийского моря, определенного международными договорами Республики Казахстан, по согласованию с уполномоченными го-

сударственными органами в области охраны окружающей среды, использования и охраны водного фонда, рыбного хозяйства, особо охраняемых природных территорий, по использованию недр, по чрезвычайным ситуациям, в сфере торгового мореплавания и осуществляющим внешнеполитическую деятельность в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан;

— контроль за законностью принятых решений уполномоченных органов областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения) по обращениям физических и юридических лиц;

— рассмотрение дел об административных правонарушениях в области земельного законодательства.

В системе центральных органов исполнительной власти имеется ряд органов, на которые возложены наряду с решением основных задач своего ведомства и решение специальных задач по государственному управлению природопользованием и охране окружающей среды. Такие ведомства можно отнести к органам специальной компетенции в области государственного управления природопользования и охраны окружающей среды. К таким органам относится **Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан**.

Полномочия Министерства определены Положением о Министерстве сельского хозяйства Республики Казахстан, утвержденным постановлением Правительства РК от 6 апреля 2005 г.

Основными задачами Министерства являются:

— формирование и реализация аграрной и региональной политики государства, стратегических планов, государственных и иных программ и проектов в регулируемой сфере, а именно в области агропромышленного комплекса, сельского, рыбного и водного хозяйства, охраны воспроизводства и использования растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий, защиты и карантина растений, ветеринарии.

Министерство осуществляет следующие стратегические функции, обеспечивающие формирование государственной политики:

— разрабатывает, утверждает и согласовывает в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, нормативные правовые акты, нормативные и методические документы, формы документации по вопросам регулируемой сферы;

- разрабатывает мероприятия по охране, воспроизводству и устойчивому использованию природных ресурсов;
- утверждает мероприятия по защите и карантину растений;
- определяет порядок обезвреживания пестицидов (ядохимикатов) по согласованию с органами государственного экологического и санитарно-эпидемиологического контроля;
- организует мероприятия по предупреждению и ликвидации загрязнения окружающей среды при осуществлении физическими и юридическими лицами деятельности в области ветеринарии;
- организует и обеспечивает проведение ветеринарных мероприятий по профилактике, диагностике и лечению животных, больных особо опасными болезнями;
- организует эпизоотический мониторинг по болезням животных и изучает эпизоотическую ситуацию;
- организует проведение мероприятий по выявлению, локализации, ликвидации очагов распространения карантинных объектов и обеззараживанию подкарантинной продукции;
- организует фитосанитарные мероприятия по вредным и особо опасным вредным организмам; организует и координирует деятельность государственных органов, физических и юридических лиц в проведении фитосанитарных мероприятий, заказов на прикладные научные исследования в области защиты и карантина растений;
- создает базу данных о наличии и распространении карантинных объектов в Республике Казахстан и других странах, мерах и мероприятиях по борьбе с ними;
- осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Республики Казахстан в регулируемой сфере;
- рассматривает дела, составляет протоколы об административных правонарушениях и выдает предписания в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Выносить предписания физическим и юридическим лицам об устранении выявленных нарушений законодательства Республики Казахстан в регулируемой сфере.

При выявлении на территориях ветеринарно-санитарного благополучия, а также в неблагополучных пунктах подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов, представляющих опасность для здоровья животных и человека, изымать и уничтожать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, принимать участие в организации их обезвреживания (обеззараживания) или переработки, а также сообщать об указанных фактах в уполномоченный центральный исполнительный орган Республики Казахстан, осуществляющий руководство в области охраны здоровья граждан.

При министерстве имеется Департамент развития животноводства и ветеринарной безопасности, Департамент земледелия и фитосанитарной безопасности, Департамент стратегического использования природных ресурсов.

К специальным органам управления, созданным исключительно для решения задач в области охраны и использования вод, относится **Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК**. Правовое положение и компетенция Комитета определена в ВК РК (ст. 37) и в Положении о Комитете по водным ресурсам МСХ РК, утвержденного постановлением Правительства РК от 6 апреля 2005г.

Основными задачами Комитета являются:

— обеспечение реализации государственной политики в области использования и охраны водного фонда, программ развития водного сектора экономики и мелиорации земель;

— обеспечение государственного контроля в области использования и охраны водного фонда;

— регулирование использования водного фонда для обеспечения потребностей населения и отраслей экономики, достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования.

Комитет осуществляет следующие функции, обеспечивающие реализацию государственной политики:

— реализует политику государства, стратегические планы, государственные и иные программы в области использования и охраны водного фонда, программ развития водного сектора экономики и мелиорации земель;

— утверждает режим использования водных объектов и источников питьевого водоснабжения, находящихся в республиканской собственности, а также правила эксплуатации водохозяйственных сооружений, расположенных непосредственно на водных объектах;

— ведет и координирует работу по государственному учету вод, мониторингу водных ресурсов, государственному водному кадастру;

— координирует осуществление хозяйственных, организационных, охранных и разрешительных мероприятий по использованию водных ресурсов;

— разрабатывает схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов по бассейнам основных рек и других водных объектов в целом по республике;

— согласовывает удельные нормы потребления воды в отраслях экономики;

— подготавливает и реализует инвестиционные проекты в водном хозяйстве и проекты, финансируемые за счет средств займов, грантов и технической помощи международных финансовых организаций;

— утверждает типовые правила общего водопользования;

— утверждает лимиты водопользования в разрезе бассейнов и областей (города республиканского значения, столицы);

— создает информационную базу данных водных объектов и обеспечивает доступ к ней всех заинтересованных лиц;

— организует проектные, изыскательские, научно-исследовательские и конструкторские работы в области использования и охраны водного фонда;

— разрабатывает правила установления водоохраных зон и полос;

— осуществляет сотрудничество с международными организациями по вопросам регулирования водных отношений, рационального использования и охраны трансграничных вод в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан в части их реализации;

— разрабатывает водохозяйственные балансы;

— согласовывает водоохраные зоны, полосы и режим их хозяйственного использования, проектную документацию по строительству предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод;

- организует эксплуатацию водных объектов, водохозяйственных сооружений, находящихся в республиканской собственности;
- взаимодействует с местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) и другими заинтересованными государственными органами по вопросам водного хозяйства и мелиорации земель, использования и охраны водного фонда;
- осуществляет государственный контроль за соблюдением требований законодательства в области использования и охраны водного фонда;
- организует проведение специализированными государственными учреждениями мониторинга и оценки мелиоративного состояния орошаемых земель;
- осуществляет выдачу, приостановление действия лицензии или разрешения на виды деятельности по специальному водопользованию в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- рассматривает дела и составляет протоколы об административных правонарушениях и выдает предписания в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства также является специально уполномоченным органом в области охраны, использования и воспроизводства лесного фонда и животного мира.

Компетенция Комитета определена в ЛК РК (ст. 13), в Законе РК Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира (ст. 9) и в Положении о Комитете лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства РК, утвержденного постановлением Правительства РК от 6 апреля 2006 г.

Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан (далее — Комитет) является ведомством и уполномоченным органом в пределах компетенции Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, осуществляющим специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции в области лесного хозяйства, охраны, воспроизводства и использования животного мира (кроме рыбы и других

водных животных), особо охраняемых природных территорий, возложенные на него Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Комитет имеет территориальные органы — областные территориальные управления лесного и охотничьего хозяйства.

Основными задачами Комитета являются:

— обеспечение реализации государственной политики по вопросам лесного хозяйства, охраны, воспроизводства и использования животного мира (кроме рыбы и других водных животных), особо охраняемых природных территорий;

— сохранение и рациональное использование ресурсов растительного и животного мира, а также сохранение биологического разнообразия и объектов государственного природно-заповедного фонда;

— обеспечение государственного контроля за охраной, защитой, воспроизводством и использованием лесных ресурсов и ресурсов животного мира, состоянием и деятельностью особо охраняемых природных территорий.

Комитет осуществляет следующие функции, обеспечивающие реализацию государственной политики:

— реализует политику государства, стратегические планы, государственные и иные программы и проекты в сфере лесного хозяйства, охраны, воспроизводства и использования животного мира (кроме рыбы и других водных животных), особо охраняемых природных территорий;

— организывает и координирует осуществление хозяйственных, организационных, охранных и разрешительных мероприятий по использованию лесных ресурсов, ресурсов животного мира и особо охраняемых природных территорий;

— осуществляет международное сотрудничество в области охраны, воспроизводства и использования животного и растительного мира, включая редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений;

— организует осуществление авиационной охраны лесов от пожаров, защиту лесов от вредителей и болезней;

— организует работы в области лесной селекции и семеноводства, в том числе по формированию постоянной лесосеменной базы, сертификации лесных семян;

- организует повышение квалификации специалистов лесного и охотничьего хозяйства;
- организует изготовление разрешительных документов на лесопользование;
- организует государственную инспекцию по особо охраняемым природным территориям;
- организует проведение мероприятий по охране, воспроизводству и использованию лесных ресурсов, ресурсов животного мира (кроме рыбы и других водных животных), особо охраняемых природных территорий, а также сохранению объектов государственного природно-заповедного фонда;
- управляет реализацией инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств займов, грантов и технической помощи международных финансовых организаций;
- организует научные исследования и проектно-исследовательские работы в области лесного хозяйства, охраны, воспроизводства и использования животного мира (кроме рыбных ресурсов и других водных животных), ведения охотничьего хозяйства;
- осуществляет методическое руководство в области особо охраняемых природных территорий;
- ведет и обеспечивает издание Красной книги Республики Казахстан;
- регистрирует паспорта особо охраняемых природных территорий и договора долгосрочного лесопользования на участках государственного лесного фонда;
- организует и обеспечивает функционирование особо охраняемых природных территорий, находящихся в его ведении, обеспечивает проведение в них всех необходимых мероприятий, предусмотренных законодательством, подготавливает предложения по развитию сети особо охраняемых природных территорий;
- утверждает расчетные лесосеки и ежегодные объемы рубок леса;
- организует и обеспечивает охрану, воспроизводство животного мира в резервном фонде охотничьих угодий;
- ведет лесоустройство, охотэкономическое обследование и межхозяйственное охотустройство, государственный учет лесного фонда, лесного мониторинга, государственного лесного кадастра и кадастров особо охраняемых природных территорий;

— организует государственный учет животных (кроме рыб и других водных животных) и ведет государственный кадастр животного мира (кроме рыб и других водных животных);

— вводит ограничения и запреты на пользование объектами животного мира (кроме рыбы и других водных животных);

— выдает удостоверение охотника.

Комитет осуществляет следующие функции, обеспечивающие контроль за реализацией государственной политики:

— контролирует соблюдение требований лесного законодательства, законодательств в области охраны, воспроизводства и использования животного мира и особо охраняемых природных территорий;

— осуществляет лицензирование деятельности по заготовке древесины на участках государственного лесного фонда, осуществляемой лесопользователями, и работ по распиловке круглого леса;

— осуществляет лесопатологический надзор за особо опасными вредителями и болезнями леса и борьбу с ними;

— распределяет квоты на изъятие объектов животного мира (кроме рыбы и других водных животных) на основании утвержденных лимитов;

— определяет порядок выдачи удостоверения охотника;

— определяет категории охотничьих хозяйств;

— определяет категории видов животного мира (кроме рыбы и других водных животных) и переводит их из одной категории в другую, за исключением отнесения к категории редких и находящихся под угрозой исчезновения;

— определяет порядок подготовки биологического обоснования на пользование животным миром (кроме рыбы и других водных животных);

— рассматривает дела, составляет протоколы об административных правонарушениях и выдает предписания в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях;

— выдает разрешения на пользование растительным и животным миром;

— выдает разрешения на ввоз и вывоз объектов животного мира (кроме рыбы и других водных животных), их частей и производных, в том числе видов животных, отнесенных к категории редких и находящихся под угрозой исчезновения.

Для реализации основных задач и осуществления своих функций Комитет в пределах своей компетенции имеет право в установленном законодательством порядке:

— принимать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты;

— выступать органом государственного управления республиканскими государственными предприятиями, находящимися в ведении Комитета;

— осуществлять проверку всех видов работ и мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и лесопользованию на всей территории лесного фонда Республики Казахстан;

— давать обязательные для исполнения указания об устранении нарушений правил ведения лесного хозяйства, лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, законодательства в области особо охраняемых природных территорий;

— приостанавливать, ограничивать, прекращать право лесопользования в соответствии с законами Республики Казахстан;

— требовать от граждан, должностных лиц, проживающих или пребывающих на территории Республики Казахстан, соблюдения установленных правил и норм, запретов и ограничений в пользовании животным миром, давать обязательные для исполнения указания о прекращении нарушений;

— прекращать самовольное пользование животным миром, приостанавливать работы, при проведении которых нарушаются правила, нормы и иные требования по охране, воспроизводству и использованию животного мира;

— заключать договора на пользование растительным и животным миром.

К этим же органам относится и **Комитет Рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства**. Его полномочия определены в Законе РК Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира, в Положении О Комитете рыбного хозяйства МСХ, утвержденного постановлением Правительства РК от 18 июля 2003

г. Основными задачами комитета являются: участие в разработке и реализации государственной политики по вопросам рыбного хозяйства; осуществление государственного контроля за охраной, воспроизводством и использованием рыбных ресурсов и других водных животных и ведением рыбного хозяйства.

К органам специальной компетенции относится и **Министерство нефти и газа, образованное** в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 г. «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан». Основные полномочия Министерства определены Законом РК О недрах и недропользовании от 24 июня 2010 г. и в Положении о Министерстве нефти и газа РК, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 мая 2010 г.

В компетенцию уполномоченного органа в области нефти и газа входит:

— ведение по поручению Президента или Правительства Республики Казахстан переговоров и заключение соглашений с соответствующими органами других государств, обеспечивающими возможность строительства и эксплуатации трубопроводов и других средств транспортировки на их территории для экспорта нефти;

— обеспечение формирования стратегических запасов нефти и учет их размещения на территории Республики Казахстан;

— определение графиками (годовым и ежемесячными) количества нефти для переработки на внутреннем рынке Республики Казахстан в объемах, необходимых для покрытия потребностей внутреннего рынка в горюче-смазочных материалах, в случае такой необходимости;

— осуществление государственного контроля за выполнением требований безопасности к нефти и процессам ее жизненного цикла, установленных техническими регламентами;

— утверждение программы развития переработки попутного газа, внесение изменений и дополнений в утвержденные программы утилизации газа и программы развития переработки попутного газа по согласованию с уполномоченными органами в области охраны окружающей среды и по изучению и использованию недр;

— выдача разрешения на сжигание в факелах попутного и (или) природного газа при испытании объекта скважин, пробной эксплуатации месторождения, технологически неизбежном сжигании газа при пусконаладке, эксплуатации, техническом обслуживании и ремонтных работах технологического оборудования;

— разработка порядка определения фактического местоположения береговой линии;

— разработка порядка ведения единой базы данных добычи и оборота нефти;

— разработка правил создания, эксплуатации и использования искусственных островов, дамб, сооружений и установок, а также иных объектов, связанных с нефтяными операциями;

— разработка правил измерения и взвешивания нефти, добытой недропользователем на контрактной территории;

— разработка порядка проведения нефтяных операций на море, внутренних водоемах, в зонах чрезвычайной экологической ситуации и на особо охраняемых природных территориях;

— разработка порядка проведения морских научных исследований;

— разработка порядка использования мощностей магистральных трубопроводов и железнодорожных эстакад в случае наличия свободной пропускной мощности;

— разработка методики расчетов нормативов и объемов сжигания попутного и (или) природного газа при проведении нефтяных операций;

— утверждение форм и сроков отчетности об исполнении программы развития переработки попутного газа;

— осуществление государственного регулирования добычи нефти в соответствии с проектом разработки месторождения, а также ее оборота;

— определение для недропользователей объемов поставки сырой нефти на внутренний рынок Республики Казахстан, для переработки исходя из экономических показателей технико-экономического обоснования к контракту на момент его подписания в пределах расчетных цен реализации нефти, принятых в технико-экономическом обосновании;

— разработка технических регламентов и утверждение нормативно-технических документов в сфере проведения нефтяных операций и транспортировки нефти;

— проведение анализа и оценки рисков причинения вреда жизни и здоровью человека и окружающей среде в сфере проведения нефтяных операций и транспортировки нефти;

— разработка порядка выдачи разрешений на сжигание в факелах попутного и (или) природного газа;

— разработка совместно с уполномоченным органом в области регулирования индустриальной политики форм и порядка составления и представления годовой, среднесрочной, долгосрочной программ закупок товаров, работ и услуг, отчетов недропользователей о приобретенных товарах, работах и услугах и об исполнении обязательств по казахстанскому содержанию в кадрах;

— разработка совместно с уполномоченным органом в области регулирования индустриальной политики порядка определения расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы на территории Республики Казахстан, необходимые для выполнения работ по контракту;

— осуществление иных полномочий, предусмотренных Законом О недрах и недропользовании, иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан (ст. 18 Закона).

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 г. «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан преобразовано в **Министерство индустрии и новых технологий** Республики Казахстан в соответствии с Положением о Министерстве индустрии и новых технологий Республики Казахстан, утвержденным постановлением Правительства от 26 ноября 2004 г. (с изменениями и дополнениями), данное министерство относится к органам специальной компетенции. Так, в соответствии с Положением министерство:

— вносит в Правительство Республики Казахстан предложения по разработке и изменению законодательных актов Республики Казахстан по вопросам использования атомной энергии;

— разрабатывает, устанавливает и принимает нормы и правила, регламентирующие деятельность, связанную с использованием атомной энергии;

— разрабатывает и согласовывает нормы и правила, касающиеся радиационной безопасности, физической защиты и противоаварийного планирования, учета и контроля ядерных материалов и источников ионизирующего излучения;

— устанавливает квалификационные требования к персоналу, занятому на объектах использования атомной энергии;

— осуществляет надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии;

— проводит инспекции, связанные с исполнением своих полномочий в сфере атомной энергии;

— осуществляет государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Республики Казахстан;

— осуществляет государственный учет и контроль ядерных материалов и источников ионизирующего излучения;

— утверждает результаты оценки радиационной безопасности;

— осуществляет надзор за обеспечением физической защиты ядерных установок и ядерных материалов;

— создает государственную систему учета и контроля ядерных материалов и источников ионизирующего излучения;

— осуществляет контроль за экспортом и импортом товаров и услуг в области использования атомной энергии, включающие передачу, продажу или покупку в коммерческих целях или передачу некоммерческого характера;

— осуществляет надзор за соблюдением норм и правил радиационной безопасности, условий лицензий;

— обеспечивает деятельность национальной комиссии по радиационной защите;

— осуществляет контроль за соблюдением норм и правил в области обеспечения радиационной безопасности;

— создает и обеспечивает функционирование единой системы государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности, в том числе контроля и учета доз облучения населения;

— осуществляет контроль за экспортом, импортом, перемещением, транзитом и размещением ядерных материалов и других источников ионизирующего излучения;

— готовит предложения в Правительство Республики Казахстан по перечню блоков, выставляемых на конкурс, в том числе с долевым участием национальной компании, в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей;

— представляет ежегодно отчет Правительству Республики Казахстан о ходе выполнения контрактов в сферах недропользования в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей;

— разрабатывает форму государственной статистической отчетности и по согласованию с компетентным органом в области государственной статистики обеспечивает ведение государственной статистической отчетности об объеме и номенклатуре производства и потребления топливно-энергетических ресурсов и показателей эффективности их использования для предприятий и организаций, независимо от форм собственности;

— формирует и ведет реестр товаров, работ и услуг, используемых при проведении операций по недропользованию и их производителей, а также разрабатывает критерии их оценки для внесения в данный реестр;

— обеспечивает соблюдение интересов Республики Казахстан в ходе своей деятельности по заключению и исполнению контрактов в сфере недропользования в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей;

— представляет интересы Республики Казахстан в контрактах на предоставление права недропользования в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей;

— предоставляет право недропользования на разведку, добычу и совмещенную разведку и добычу на твердые полезные ископаемые, подземные воды и лечебные грязи;

— осуществляет реализацию инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей;

— предоставляет право недропользования на разведку и добычу подземных производственно-технических вод в объемах от

двух тысяч и более кубических метров в сутки в случаях, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»;

- подготавливает и выдает геологические и горные отводы;
- согласовывает программы работ на осуществление разведки или добычи;

- согласовывает изменения в годовую программу работ, предложенных подрядчиком;

- осуществляет мониторинг за выполнением недропользователями условий контрактов;

- осуществляет мониторинг и контроль контрактных обязательств недропользователей в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей по казахстанскому содержанию в закупках недропользователей и (или) лиц, уполномоченных недропользователями осуществлять закуп товаров, работ и услуг, в том числе по принятию мер в случае выявления нарушений;

- осуществляет контроль за соблюдением недропользователем условий контракта в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей, в том числе рабочей программы;

- осуществляет контроль за деятельностью недропользователя;

- утверждает планы (проекты) развития горных работ;

- утверждает проект разработки месторождений по добыче полезных ископаемых, за исключением углеводородного сырья;

- организует и проводит государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр, проектно-сметной документации на проведение работ по государственному геологическому изучению недр и мониторингу, утверждает запасы полезных ископаемых;

- организует составление и ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственных кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых, опасных геологических процессов;

- определяет размер исторических затрат, стоимости и условия получения геологической информации о недрах;

- организует и обеспечивает функционирование республиканского и территориальных фондов геологической информации недр;

— осуществляет контроль за соблюдением исполнительными органами и недропользователями законодательства Республики Казахстан о недрах и недропользовании и установленного порядка пользования недрами в части, касающейся общераспространенных полезных ископаемых;

— осуществляет мониторинг изучения и использования недр;

— осуществляет государственный мониторинг недр;

— осуществляет контроль за рациональным и комплексным использованием недр;

— заключает договоры на проведение операций по государственному геологическому изучению недр;

— согласовывает передачу права недропользования на государственное геологическое изучение недр, предоставленного недропользователю на основе контракта;

— определяет совместно с недропользователями размер ущерба, причиненного вследствие нарушения требований в области рационального использования недр, в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан;

— осуществляет государственный контроль за изучением и использованием недр;

— предоставляет государственным органам информацию по государственному балансу запасов полезных ископаемых в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

— ведет государственный кадастр техногенных минеральных образований;

— выдает разрешения на использование средств ликвидационного фонда в части твердых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей;

— осуществляет государственный учет подземных вод;

— предоставляет право на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей;

— осуществляет ведение государственного водного кадастра подземных вод;

— согласовывает разрешение на использование подземных вод питьевого качества для целей, не связанных с питьевым и хозяйственным водоснабжением на территориях, где отсутствуют по-

верхностные водные объекты, но имеются достаточные запасы подземных вод питьевого качества;

— согласовывает условия размещения, проектирования, строительства, реконструкции и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений на водных объектах, водоохраных зонах и полосах;

— согласовывает проектную документацию на проведение буровых и других горных работ, проектов строительства коммуникаций через подземные водные объекты;

— осуществляет лицензирование видов деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

— осуществляет функции органа государственного управления республиканскими государственными предприятиями в сфере своей деятельности;

— обеспечивает соблюдение законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан в пределах своей компетенции в области защиты государственных секретов, гражданской обороны, мобилизационной подготовки и мобилизации;

— осуществляет внутренний контроль по направлениям деятельности Министерства с целью повышения качества и производительности его работы. Министерство выполняет и другие функции.

В структуре данного ведомства находится Комитет геологии и недропользования.

К специальным органам управления относится и Министерство здравоохранения Республики Казахстан, оно является центральным исполнительным органом, осуществляющим специальные исполнительные, контрольные, надзорные функции и межотраслевую координацию в сфере охраны здоровья граждан и охраны окружающей среды.

Министерство имеет Комитет государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Республики Казахстан представляет собой единую централизованную систему органов и учреждений, главной задачей которых является предупреждение, выявление и ликвидация вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды на состояние здоровья населения. Госкомсанэпиднадзор

разрабатывает и утверждает санитарные правила и нормы, ведет надзор за их выполнением, в частности атмосферного воздуха, водоемов, водных источников, почв от загрязнения вредных для здоровья человека веществ. В том числе химических, токсических и радиационных веществ на соответствие их санитарным правилам и нормам.

Функции Государственной санитарно-эпидемиологической службы определены Законом РК от 4 декабря 2002 г. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Государственные органы санитарно-эпидемиологической службы осуществляют следующие функции:

- осуществляют государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

- организуют мероприятия по санитарной охране территории от заноса и распространения инфекционных, паразитарных заболеваний;

- разрабатывают санитарные правила, гигиенические нормативы, иные нормативные правовые акты в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, формы учета и отчетности в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

- организуют и осуществляют в пределах своей компетенции комплекс санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- вносят на рассмотрение государственных органов предложения по санитарно-эпидемиологическому благополучию населения;

- участвуют в разработке программ в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- осуществляют санитарно-эпидемиологический мониторинг, ведут учет и статистику;

- организуют дезинфекцию, дезинсекцию и дератизацию;

- осуществляют проверку хозяйственно-питьевой воды, химических, токсических и радиационных веществ на соответствие санитарным правилам и гигиеническим нормативам, а также дают согласие на их эксплуатацию;

— взаимодействуют с другими государственными органами и учреждениями в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

— осуществляют мероприятия по своевременному информированию населения о заболеваниях, состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях (ст. 9).

Особое место среди органов государственного управления занимает **Министерство по чрезвычайным ситуациям РК**. Согласно Положению О Министерстве чрезвычайных ситуациях РК, утвержденному постановлением Правительства РК от 28.10.2004 г., Министерство принимает чрезвычайные меры в случае возникновения катастроф, вызванных стихийными бедствиями, производственными авариями и др. При данном министерстве имеется Комитет по государственному контролю за чрезвычайными ситуациями и промышленной безопасности, который руководствуется в своей деятельности Законом о промышленной безопасности на опасных производственных объектах и Положением об этом комитете, принятом 12.02.2008 г. Министерство и его комитет относятся к органам специальной компетенции. Так как природные, антропогенные факторы существенно влияют на состояние окружающей среды и здоровье человека, не случайно в Республике был принят Закон РК О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера от 05.07.1996 г.

На Министерство как центральный исполнительный орган по чрезвычайным ситуациям возлагается обязанность выдавать министерствам, государственным комитетам и центральным исполнительным органам, не входящим в состав Правительства Республики Казахстан, местным исполнительным органам, организациям и гражданам предписания по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, имеющие обязательную силу; по решениям Правительства Республики Казахстан осуществляет непосредственное руководство ликвидацией региональных и глобальных чрезвычайных ситуаций. и.т.д.

С учетом природноресурсовых отраслей С. Д. Бекишева предлагает выделить органы специальной компетенции на комплексные и отраслевые. Хотя такая классификация и приемлема, мы

не будем ее специально рассматривать, так как система органов управления в области охраны окружающей все еще не устойчива и требует постоянного совершенствования. Это относится, прежде всего, к органам специальной компетенции.

В системе центральных органов **межотраслевой компетенции**, на которые возложено наряду с решением своих основных задач выполнение межотраслевых задач, в том числе и в области охраны окружающей среды, к таким органам относятся: Агентство РК по статистике; Министерство финансов РК; Министерство экономического развития и торговли РК.

К функциональным органам управления, выполняющим отдельные функции по природопользованию и охране окружающей среды, можно отнести:

Министерство транспорта и коммуникации;

Министерство обороны РК; Комитет по таможенному контролю РК; Министерство внутренних дел РК; Министерство образования и науки РК и др.

В составе функциональных органов экологического управления и контроля особое место принадлежит Министерству внутренних дел РК.

Экологическая деятельность органов **Министерства внутренних дел РК осуществляется** в соответствии с Законом «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г. Законом на этот орган возложена обязанность участвовать в проведении карантинных, санитарных и экологических мероприятий, сотрудникам министерства предоставлено право контролировать соблюдение организациями и гражданами требований природоохранного и ветеринарного законодательства, санитарных норм и правил. В соответствии с Перечнем специально уполномоченных органов, осуществляющих функции охраны окружающей среды, управления природопользованием и государственного контроля в этой области утвержденного постановлением Правительства РК от 12 марта 2004 г. (в настоящее время постановление утратило силу). МВД РК указан как орган, осуществляющий функции контроля за выбросами вредных веществ в атмосферу от автотранспортных средств, борьбу с браконьерством, незаконной порубкой деревьев и кустарников, с нарушениями правил охоты и рыболовства, расследованием экологических преступлений.

Глава 10. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Понятие, виды и задачи экологического контроля

Экологический контроль — это часть общего государственного контроля. Экологический контроль — важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт экологического права. По мнению Петрова В. В., экологический контроль в целом есть «проверка соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями, то есть всеми хозяйствующими субъектами и гражданами экологических требований по охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности общества».¹ Д. Л. Байдельдинов считает, что экологический контроль можно понимать и в «широком» смысле (когда речь идет о соблюдении экологической безопасности общества), и в «узком» смысле — как проверка исполнения экологических норм и требований действующего законодательства с целью предотвращения вредных воздействий на окружающую среду, ее объекты, жизнь и здоровье человека.²

Основываясь на роли экологического контроля в механизме охраны окружающей среды, его можно оценивать как важнейшую правовую меру. Именно посредством экологического контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов права окружающей среды к исполнению экологических требований. Меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются либо в процессе экологического контроля, либо с привлечением иных государственных органов.

Административное право выделяет два вида контрольной деятельности — контроль и надзор. Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по про-

¹ Петров В.В. Указ. соч.— С. 239.

² Байдельдинов Д. Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии.— Алматы, 1998.— С. 79—80.

верке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления природоохранных правил¹.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены Конституцией РК, Законом Республики Казахстан «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» от 6 января 2011 г., законами, регулирующими статус Правительства РК и других исполнительных органов, Экологическим кодексом РК, природноресурсовым законодательством, а также рядом специальных подзаконных актов.

В соответствии с Законом о государственном контроле и надзоре в РК государственный контроль (далее — контроль) — деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за проверяемыми субъектами на предмет соответствия их деятельности требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан, в ходе осуществления и по результатам которой могут применяться меры правоограничительного характера без оперативного реагирования;

государственный надзор (далее — надзор) — деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за соблюдением проверяемыми субъектами требований законодательства Республики Казахстан, в ходе осуществления и по результатам которой могут применяться меры правоограничительного характера, в том числе оперативного реагирования.

Экологический контроль, как правовая мера, выполняет ряд функций — предупредительную, информационную и карательную.

Роль предупредительной функции заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке соблюдения ими правовых экологических требований, заинтересованы в выполнении законодательства и предупреждении нарушений. **Информационная функция** связана с тем, что в процессе

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации.— М., 1997.— С. 460—465.

контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов для передачи ее соответствующим органам государства с целью принятия предупредительных, либо карательных мер. **Карательная функция** проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований, предусмотренных законодательством санкций по результатам соответствующих проверок.

Объектами экологического контроля выступают: состояние и степень изменений окружающей среды и ее отдельных объектов под влиянием хозяйственной и иной деятельности;

соблюдение экологического законодательства;

деятельность юридических и физических лиц по выполнению природоохранных мероприятий, а также предписаний государственной экологической экспертизы;

выполнение экологических требований по охране окружающей среды, условий, предусмотренных в договорах (контрактах), лицензиях на специальное природопользование и другие объекты. Эти объекты экологического контроля в Экологическом кодексе РК в ст. 114 определены, как «Направления государственного экологического контроля», о чем будет изложено в разделе государственный контроль.

Контроль и надзор за деятельностью проверяемых субъектов осуществляются в форме:

проверки, порядок организации и проведения которой определяется Законом о государственном контроле и надзоре;

иных форм контроля и надзора, носящих предупредительно-профилактический характер.

При проведении иных форм контроля и надзора не требуются предварительное уведомление проверяемого субъекта, а также регистрация в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам.

По итогам иных форм контроля и надзора за субъектами частного предпринимательства в зависимости от их вида могут быть составлены итоговые документы (справка, предписание, заключение и другое) без возбуждения дела об административном правонарушении в случае выявления нарушения, но с обязательным

разъяснением проверяемому субъекту порядка его устранения (ст.10 Закона о государственном контроле и надзоре). Иные формы государственного экологического контроля осуществляются в соответствии с ЭК РК.

В зависимости от объектов различают **формы экологического контроля: интегрированный**, охватывающий всю окружающую среду; **комплексный**, связанный с охраной группы объектов и комплексов; **дифференцированный**, направленный на охрану отдельных объектов природы.

Существенным элементом в характеристике экологического контроля являются его методы.

Понятие методов экологического контроля соответствует принятому в юридической литературе определению способов воздействия на участников общественных отношений. С помощью методов осуществляется реализация на практике деятельности соответствующих контролирующих инспекций. **К методам экологического контроля следует отнести:**

- наблюдение за качественным состоянием окружающей среды и отдельных объектов природы;

- проверка исполнения предписаний экологических и санитарных органов;

- проверка соблюдения норм и требований экологического законодательства;

- ограничение, приостановление, прекращение экологически вредных производств;

- привлечение виновных лиц к ответственности.

В соответствии с Законом о государственном контроле и надзоре, контроль подразделяется на внутренний контроль и внешний контроль.

Внутренний контроль — контроль, осуществляемый государственным органом за исполнением его структурными и территориальными подразделениями, подведомственными государственными органами и организациями принятых государственным органом решений, а также требований законодательства Республики Казахстан.

Внешний контроль — контроль, осуществляемый органом контроля и надзора по проверке и наблюдению за деятельностью про-

веряемых субъектов на соответствие требованиям, указанным в Законе о контроле и надзоре.

По результатам внешнего контроля в случае выявления нарушений законодательства Республики Казахстан государственные органы в пределах своей компетенции возбуждают административное, дисциплинарное производство либо инициируют соответствующие исковые заявления в пределах своей компетенции и (или) принимают иные меры, предусмотренные законами Республики Казахстан (ст. 7 Закона о государственном контроле и надзоре, далее Закон о контроле и надзоре).

Внутренний контроль подразделяется на:

контроль за исполнением правовых актов (мероприятий, выполнение которых предусмотрено правовыми актами). В этом случае на контроль берутся все правовые акты, в которых содержатся мероприятия, подлежащие исполнению;

контроль за исполнением поручений Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан и руководящих должностных лиц государственного органа, вытекающих из иных документов служебного характера.

Внутренний контроль производится путем:

- истребования необходимой информации;
- заслушивания и обсуждения отчетов и докладов об исполнении;
- ревизии и иных форм документальной проверки;
- проверки с выездом на место;
- другими, непротиворечащими законодательству способами.

Внутренний контроль производится по следующим параметрам:

- соответствия деятельности структурных, территориальных подразделений, подведомственных государственных органов и организаций и должностных лиц поставленным перед ними задачам;
- своевременности и полноты исполнения;
- соблюдения требований законодательства при исполнении.

Должностное лицо либо соответствующее структурное подразделение государственного органа, уполномоченное на осуществление контроля за исполнением вступившего в силу правового акта, разрабатывает при необходимости мероприятия по контролю.

При этом должностное лицо либо соответствующее структурное подразделение государственного органа, уполномоченное на осуществление контроля, анализирует поступающую информацию о его исполнении для определения:

степени и качества исполнения правового акта;

наличия отклонений в исполнении правового акта, установления их причин и возможных мер для устранения отклонений;

возможности снятия с контроля либо продления срока исполнения;

ответственности конкретных должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение правового акта.

Выработанные по итогам анализа информации предложения докладываются руководству государственного органа для принятия соответствующего решения. О принятом решении информируются исполнители государственного органа, проводившие анализ информации (ст. 8 Закона о государственном контроле и надзоре).

Надзор заключается в применении уполномоченным государственным органом правоограничительных мер оперативного реагирования без возбуждения административного производства.

Правоограничительные меры оперативного реагирования предусматриваются законами Республики Казахстан и применяются государственными органами в случае, если деятельность, товар (работа, услуга) проверяемого субъекта представляют непосредственную угрозу конституционным правам, свободам и законным интересам физических и юридических лиц, жизни и здоровью людей, окружающей среде, национальной безопасности Республики Казахстан.

Надзор подразделяется на:

высший надзор, осуществляемый прокуратурой от имени государства в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре» и иным законодательством Республики Казахстан;

надзор, осуществляемый уполномоченными государственными органами в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан (ст. 9 Закона о государственном контроле и надзоре).

В природоохранительной практике выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, производственный, общественный. Критериями такой классификации являются субъект, от имени которого проводится контроль, и сфера действия контроля.

К видам государственного специального контроля отнесены:

- экологический контроль;
- контроль за использованием и охраной земель;
- контроль в области использования и охраны водного фонда;
- контроль в области изучения и использования недр;
- контроль в области лесного законодательства Республики Казахстан;
- контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира;
- контроль в области особо охраняемых природных территорий (ст. 111 ЭК РК).

Государственный экологический контроль

Целью государственного контроля в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов являются обеспечение экологической безопасности, экономия природных и энергетических ресурсов, устойчивое использование биологических ресурсов, повышение конкурентоспособности национальной продукции (ст. 111 ЭК РК).

Государственный контроль носит надведомственный характер.

Государственный экологический контроль можно подразделить на общий контроль и специальный. Подразделение государственного экологического контроля на общий контроль и специальный предопределяет специфику форм и способов его проведения.

Государственный контроль за соблюдением правил экологического использования имеет сложную структуру, в которой можно выделить следующие элементы: прокурорский надзор, осуществляемый за соблюдением экологического законодательства и государственный контроль в области охраны окружающей среды, осуществляемый органами общей компетенции, который осуществляют общий экологический контроль. К таким органам, помимо

Правительства и органов местной исполнительной власти, следует отнести и Президента РК. Президентский контроль реализуется непосредственно Президентом, а также через Администрацию Президента.

Правительство осуществляет контроль путем заслушивания на своих заседаниях отчетов и докладов руководителей государственных структур исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды. Контроля за исполнением законов, иных нормативных правовых актов в данной сфере соответствующими органами исполнительной власти, отмены принимаемых министерствами и ведомствами актов, если они противоречат Конституции, центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды, местным исполнительными органам.

Местный контроль, т.е., контроль за соблюдением законодательства об экологическом использовании со стороны органов местной исполнительной власти, которые, в отличие от прокурорских органов, вправе не только признавать незаконность тех или иных действий, но и непосредственно отменять их. Роль этих органов особенно возрастает в связи с установлением платы за право пользования природными ресурсами, за воспроизводство и охрану природных ресурсов, за выдачу лицензий на право экологического использования с предприятий, которая взимается из их прибыли до уплаты налогов. Специальный государственный контроль осуществляется — органами специальной компетенции.

Некоторые государственные органы осуществляют одновременно и контроль, и надзор. Различие между этими видами деятельности уловить трудно. Например: Министерство здравоохранения Республики Казахстан является центральным исполнительным органом, осуществляющим специальные исполнительные, контрольные, надзорные функции и межотраслевую координацию в сфере охраны здоровья граждан.

Министерство имеет Комитет государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Республики Казахстан представляет собой единую централизованную систему органов и учреждений, главной задачей которых является предупреждение, выявление

и ликвидация вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды на состояние здоровья населения.

Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов, правил метрологии и сертификации.

Комитет лесного и охотничьего хозяйства МСХ, областные территориальные управления лесного и охотничьего хозяйства осуществляют специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, а также межотраслевую координацию в области лесного и охотничьего хозяйства, особо охраняемых природных территорий.

Органами, осуществляющими государственный специальный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, являются:

- уполномоченный орган в области охраны окружающей среды;
- уполномоченный государственный орган в области использования и охраны водного фонда;

- центральный уполномоченный орган по управлению земельными ресурсами;

- уполномоченный государственный орган в области лесного хозяйства;

- уполномоченный государственный орган в области охраны, воспроизводства и использования животного мира;

- уполномоченный государственный орган в области особо охраняемых природных территорий;

- уполномоченный государственный орган по изучению и использованию недр;

- уполномоченный государственный орган в области промышленной безопасности;

- уполномоченный государственный орган в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- уполномоченный государственный орган в области ветеринарии;

- уполномоченный государственный орган в области защиты и карантина растений;

- уполномоченный государственный орган в области использования атомной энергии;

органы транспортного контроля (ст.112 ЭК РК).

Как видим, круг органов, уполномоченных на проведение государственного надведомственного экологического контроля, широк. В систему таких органов входят специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, использования и охраны отдельных природных объектов. С учетом изменений в законодательстве назовем эти органы полностью. Комитет по экологическому регулированию и контролю Министерства охраны окружающей среды РК, Агентство РК по управлению земельными ресурсами, Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан, Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК, Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства, Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК, Министерство нефти и газа РК, Министерство индустрии и новых технологий РК, Министерство здравоохранения Республики Казахстан и его Комитет государственного санитарно-эпидемиологического надзора, Министерство внутренних дел РК.

Выделим функции государственного экологического контроля, закрепленные за Комитетом по экологическому регулированию и контролю Министерства охраны окружающей среды РК. Такими функциями являются:

- соблюдение экологического законодательства Республики Казахстан;

- проведение мер по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды;

- соблюдение экологических требований в области особо охраняемых природных территорий, в том числе в области охраны, защиты, воспроизводства и использования объектов государственного природно-заповедного фонда;

- соблюдение экологических требований в области охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов;

- соблюдение экологических требований при строительстве, вводе в эксплуатацию и реконструкции предприятий, сооружений и иных объектов, обеспечивающих принятие мер по рекультивации земель;

соблюдение экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья;

соблюдение лицензионно-контрактных условий недропользования, относящихся к охране окружающей среды;

сохранность недр от загрязнения, обводнения и иных техногенных процессов, приводящих к порче месторождения и других объектов окружающей среды;

приведение земель, высвобождающихся по мере выработки промышленных запасов полезных ископаемых, в состояние, пригодное для дальнейшего использования их в соответствии с целевым назначением;

консервация и ликвидация объектов недропользования;

захоронение вредных веществ, радиоактивных отходов и сброс сточных вод в недра, соблюдение правил захоронения отходов и других материалов, консервация и демонтаж скважин и оборудования на континентальном шельфе Республики Казахстан;

использование и охрана водного фонда в пределах своей компетенции;

соблюдение нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха при осуществлении хозяйственной деятельности;

соблюдение правил охраны животных и растений при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий и других объектов, осуществлении производственных процессов и эксплуатации транспортных средств, применении химических и иных веществ;

соблюдение установленных норм и правил по применению, хранению, транспортировке химических и биологических веществ;

выполнение условий природопользования, установленных экологическими разрешениями;

соблюдение экологических требований к санитарно-защитным зонам;

радиационная обстановка на территории Республики Казахстан, выполнением проектных решений по предупреждению загрязнения объектов окружающей среды радиоактивными веществами;

соблюдение технологических регламентов очистных сооружений;

соблюдение норм и правил производственного экологического контроля;

соблюдение законодательства Республики Казахстан об обязательном экологическом страховании;

соблюдение требований об обязательности проведения государственной экологической экспертизы и о выполнении ее условий;

соблюдение требований о проведении обязательного экологического аудита и предоставлении достоверной информации по вопросам охраны окружающей среды;

соблюдение экологических требований при проведении морских научных исследований на континентальном шельфе Республики Казахстан;

соблюдение правил трансграничной транспортировки опасных отходов;

соблюдение экологических требований к режимам хозяйственной деятельности на водоохранных зонах и полосах в пределах своей компетенции;

соблюдение законодательства Республики Казахстан в области охраны окружающей среды при производстве и обороте нефтепродуктов;

соблюдение экологических требований при обращении с коммунальными отходами;

соблюдение требований к размещению отходов на полигонах и содержанию полигонов;

согласование программ производственного экологического контроля;

составление перечня общественных объединений, в уставе которых предусмотрены функции общественного экологического контроля;

принятие решения о проведении обязательного экологического аудита.

Указанные органы осуществляют государственный контроль в области охраны окружающей среды, использованием и охраной отдельных природных объектов в соответствии со своей компетенцией.

В соответствии со статьей 145 ЗК РК Государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляют центральный

уполномоченный орган по управлению земельными ресурсами и его территориальные органы, а также иные уполномоченные органы в пределах их компетенции.

Иными государственными органами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель, являются:

- уполномоченный орган в области охраны окружающей среды;
- государственные органы санитарно-эпидемиологической службы;

- уполномоченный орган по делам архитектуры, градостроительства и строительства;

- уполномоченный орган в сфере сельского, лесного, охотничьего и рыбного хозяйства, особо охраняемых природных территорий, использования и охраны водных ресурсов;

- уполномоченный орган по использованию и охране недр.

В соответствии со ст. 49 ВК РК Государственный контроль в области использования и охраны водного фонда в пределах своей компетенции осуществляют:

- уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда;

- центральный исполнительный орган Республики Казахстан в области охраны окружающей среды;

- уполномоченный орган по использованию и охране недр;

- уполномоченный государственный орган в области промышленной безопасности;

- уполномоченный орган в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- уполномоченный государственный орган в области ветеринарии;

- государственный орган, осуществляющий фитосанитарный надзор;

- местные исполнительные органы.

Государственный контроль по охране и использованию других объектов природы также осуществляется с участием всех заинтересованных органов, на что указано в природноресурсовых кодексах, законах.

Направления государственного экологического контроля осуществляется за:

соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан;

проведением мер по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды;

соблюдением экологических требований в области особо охраняемых природных территорий;

соблюдением экологических требований в области охраны; воспроизводством и использованием природных ресурсов; проведением комплекса мероприятий по улучшению земель; предотвращению и ликвидации последствий процессов, вызывающих деградацию земель, восстановлению и сохранению плодородия почв;

соблюдением экологических требований при строительстве и реконструкции предприятий, сооружений и иных объектов, обеспечивающих принятие мер по рекультивации земель;

соблюдением экологических требований при вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов в части выполнения запроектированных работ по рекультивации земель;

снятием, сохранением и использованием плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель;

приведением земель, высвобождающихся по мере выработки промышленных запасов полезных ископаемых или других нарушающих процессов и работ, в состояние, пригодное для дальнейшего использования их в соответствии с целевым назначением;

соблюдением лицензионно-контрактных условий, относящихся к охране окружающей среды;

сохранностью недр от загрязнения, обводнения и техногенных процессов, приводящих к порче месторождения и других объектов окружающей среды;

консервацией и ликвидацией объектов недропользования; соблюдением экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья;

соблюдением проектных решений по вопросам охраны окружающей среды при добыче и переработке минерального сырья;

выполнением мероприятий по предотвращению аварийных или иных опасных ситуаций при проведении операций по недропользованию;

захоронением вредных веществ, радиоактивных отходов и сбросом сточных вод в недра;

соблюдением правил захоронения отходов и других материалов, консервации и демонтажа скважин и оборудования на континентальном шельфе Республики Казахстан;

соблюдением нормативов качества вод;

соблюдением технических регламентов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, а также по вопросам охраны климата и озонового слоя Земли, в том числе при выпуске в эксплуатацию и эксплуатации транспортных и других передвижных средств;

соблюдением требований по охране атмосферного воздуха при вводе в эксплуатацию предприятий, складировании и сжигании отходов;

соблюдением правил охраны животных и растений при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий и других объектов, осуществлении производственных процессов и эксплуатации транспортных средств, применении химических и иных веществ;

соблюдением экологических требований при строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов;

соблюдением правил использования, хранения, транспортировки, захоронения, утилизации или иного обращения радиоактивных и иных экологически опасных веществ в части экологических требований по предупреждению загрязнения окружающей среды;

соблюдением установленных норм и правил по применению, хранению, транспортировке химических и биологических веществ;

выполнением условий природопользования, установленных экологическими разрешениями;

соблюдением установленных норм и правил учета, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления;

соблюдением экологических требований к санитарно-защитным зонам объектов, имеющих стационарные источники выбросов,

сбросов загрязняющих веществ и размещающих отходы производства и потребления;

радиационной обстановкой на территории Республики Казахстан, выполнением проектных решений по предупреждению загрязнения объектов окружающей среды радиоактивными веществами;

соблюдением технологических регламентов работы очистных сооружений;

соблюдением норм и правил производственного экологического контроля;

соблюдением законодательства Республики Казахстан об обязательном экологическом страховании;

соблюдением квалификационных требований и правил осуществления лицензируемого вида деятельности в области охраны окружающей среды;

соблюдением требований об обязательности проведения государственной экологической экспертизы и о выполнении ее условий;

соблюдением требований о проведении обязательного экологического аудита и предоставлении достоверной информации по вопросам охраны окружающей среды;

соблюдением экологических требований при проведении морских научных исследований на континентальном шельфе Республики Казахстан;

соблюдением правил трансграничной транспортировки опасных отходов (ст.114 ЭК РК).

Государственный экологический контроль осуществляется путем:

анализа материалов государственной и ведомственной статистической отчетности по учету эмиссий в окружающую среду и природных ресурсов, а также данных о природоохранной деятельности природопользователей;

организации и проведения проверок по соблюдению и исполнению природопользователями экологического законодательства Республики Казахстан;

использования правовых инструментов для обеспечения соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан.

Государственный экологический контроль включает в себя комплекс мер, в том числе:

- определение приоритетов контроля;
- использование существующих инструментов контроля;
- разработку и внедрение перспективных планов деятельности, конкретных мероприятий и необходимых кадровых и материальных ресурсов, а также качественных и количественных показателей;

- разработку и внедрение годовых и оперативных планов работ по проверяемым объектам; проведение инспекторских проверок;

- сбор, анализ и использование данных аналитического контроля и иной информации, необходимой для осуществления государственного экологического контроля;

- учет, документирование и анализ реализации перспективных, годовых и оперативных планов деятельности подразделений государственного экологического контроля;

- обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности подразделений государственного экологического контроля (ст. 115 ЭК РК).

К должностным лицам, осуществляющим государственный экологический контроль, относятся:

- Главный государственный экологический инспектор Республики Казахстан, являющийся по должности руководителем подразделения государственного экологического контроля центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды;

- заместитель Главного государственного экологического инспектора Республики Казахстан, являющийся по должности заместителем руководителя подразделения государственного экологического контроля центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды;

- старшие государственные экологические инспекторы Республики Казахстан, являющиеся по должности начальниками и заместителями начальников управлений и начальниками отделов подразделения государственного экологического контроля центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды;

- государственные экологические инспекторы Республики Казахстан, являющиеся по должности главными и ведущими спе-

циалистами подразделения государственного экологического контроля уполномоченного органа в области охраны окружающей среды;

главные государственные экологические инспекторы областей (города республиканского значения, столицы), являющиеся по должности заместителями начальников территориальных органов уполномоченного органа в области охраны окружающей среды областей (города республиканского значения, столицы);

старшие государственные экологические инспекторы областей (города республиканского значения, столицы), являющиеся по должности начальниками подразделений государственного экологического контроля территориальных органов уполномоченного органа в области охраны окружающей среды областей (города республиканского значения, столицы);

государственные экологические инспекторы областей (города республиканского значения, столицы), являющиеся по должности главными и ведущими специалистами подразделений государственного экологического контроля территориальных органов уполномоченного органа в области охраны окружающей среды областей (города республиканского значения, столицы);

государственные экологические инспекторы городов областного значения и районов.

Государственные экологические инспекторы обеспечиваются в установленном порядке форменным обмундированием, служебными удостоверениями, нагрудными знаками, печатями и пломбами установленного образца.

Не допускается вмешательство в деятельность должностного лица, осуществляющего государственный экологический контроль.

Лица, препятствующие осуществлению государственного экологического контроля, применяющие угрозы насилия или насильственные действия по отношению к должностным лицам, осуществляющим государственный экологический контроль, несут ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Решения государственных экологических инспекторов, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами и могут быть обжалованы в

вышестоящий государственный орган и (или) должностному лицу или в суд (ст.116 ЭК РК).

Должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, вправе:

взаимодействовать с природопользователями, физическими лицами и общественными объединениями;

беспрепятственно посещать проверяемые объекты, в том числе военные и оборонные, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

входить на территорию физических и юридических лиц с измерительными приборами и оборудованием для отбора проб и, при необходимости, с привлечением специалистов и представителей общественности делать необходимые измерения, брать пробы (в том числе образцы товаров и материалов) и анализировать их;

запрашивать и получать документацию, результаты анализов и иные материалы, необходимые для осуществления государственного экологического контроля;

в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, инициировать отзыв лицензий и (или) расторжение договора (контракта) на использование и изъятие природных ресурсов и (или) приостановление и аннулирование экологических и иных разрешений на природопользование в случае нарушений природопользователем экологических норм и требований, повлекших значительный ущерб окружающей среде и (или) здоровью населения;

выносить предписания физическим и юридическим лицам об устранении нарушений экологического законодательства Республики Казахстан;

предъявлять в суд иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан;

рассматривать дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, направлять в соответствующие органы материалы о привлечении лиц к административной или уголовной ответственности;

определять или принимать участие в определении размера ущерба, нанесенного окружающей среде в результате нарушения

экологического законодательства Республики Казахстан, выносить предписания о возмещении вреда и предъявлять иски в суд;

обращаться в прокуратуру и правоохранительные органы за оказанием содействия для предотвращения или пресечения действий нарушителей экологического законодательства Республики Казахстан;

вносить компетентному органу предложения о прекращении действия контракта на проведение операций по недропользованию в случаях отказа подрядчика устранить причины, вызвавшие принятие решения о приостановлении проведения разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, либо при неустранении этих причин в срок, достаточный для их устранения; неприятие недропользователями мер, предусмотренных экологическим законодательством Республики Казахстан; невозможность устранения причин, вызвавших приостановление операций по недропользованию; существенное нарушение подрядчиком обязательств, установленных контрактом либо программой работ в пределах своей компетенции.

Должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, имеют право на хранение, ношение и применение специальных средств (специализированных средств связи, фото-, видеоаппаратуры, средств измерений).

Должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, обязаны:

осуществлять контроль за соблюдением требований экологического законодательства Республики Казахстан;

соблюдать требования законодательства Республики Казахстан;

информировать правоохранительные органы о фактах нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, в которых содержатся признаки уголовно наказуемого деяния;

взаимодействовать с другими государственными органами, а также физическими и (или) юридическими лицами по вопросам обеспечения соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан;

сохранять конфиденциальность инспекторской информации;
соблюдать правила служебной этики (ст.ст. 117-118 ЭК РК).

не препятствовать проверяемому субъекту присутствовать при проведении проверки, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

предоставлять проверяемому субъекту необходимую информацию, относящуюся к предмету проверки при ее проведении;

вручить проверяемому субъекту акт о результатах проведенной проверки в день ее окончания либо в порядке и сроки, установленные Законом Республики Казахстан «О государственном регулировании и надзоре финансового рынка и финансовых организаций»;

обеспечить сохранность полученных документов и сведений, полученных в результате проведения проверки.

Конфиденциальная информация, касающаяся природопользователя, не может быть предоставлена другому лицу без письменного разрешения природопользователя. Конфиденциальность информации определяется законодательными актами Республики Казахстан и международными договорами.

Государственный экологический инспектор обязан не разглашать сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и иную, охраняемую законом тайну, а также конфиденциальную информацию, полученную им в ходе экологической проверки, за исключением передачи конфиденциальной информации, предусмотренной законодательными актами Республики Казахстан (ст.127 ЭК РК).

В соответствии с Законом о государственном контроле и надзоре, проверяемые субъекты при проведении контроля и надзора вправе:

не допускать к проверке должностных лиц органов контроля и надзора, прибывших для проведения проверки на объект, в случаях:

несоблюдения временных интервалов по отношению к предшествующей проверке при назначении плановой проверки;

превышения либо истечения указанных в акте о назначении проверки сроков, несоответствующих срокам, установленным Законом о контроле и надзоре;

назначения государственным органом заведомо повторной проверки проверяемого субъекта, в отношении которого ранее прово-

дидась проверка по одному и тому же вопросу за один и тот же период, за исключением случаев, предусмотренных статьей 16 настоящего Закона;

назначения внеплановой проверки, если предшествующей проверкой не были выявлены нарушения;

отсутствия информации и документов, предусмотренных настоящим Законом;

назначения проверки за период, выходящий за рамки промежутка времени, указанного в заявлении или сообщении о совершенных, либо готовящихся преступлениях, в иных обращениях о нарушениях прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом Республики Казахстан;

порушения проведения проверки лицам, неимеющим на то соответствующих полномочий;

указания в одном акте о назначении проверки нескольких проверяемых субъектов, подвергаемых проверке, продления сроков проверки свыше срока, установленного Законом о контроле и надзоре;

не представлять сведения, если они не относятся к предмету проводимой проверки или не относятся к периоду, указанному в акте;

обжаловать акт о назначении проверки, акт о результатах проверки и действия (бездействие) должностных лиц государственных органов в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

не исполнять неоснованные на законе запреты государственных органов или должностных лиц, ограничивающие деятельность проверяемых субъектов;

привлекать третьих лиц к участию в проверке в целях представления своих интересов и прав, а также осуществления третьими лицами действий, связанные с фиксированием процесса осуществления проверки, а также отдельные действия должностного лица, проводимые им в рамках проверки, с помощью средств аудио- и видеотехники, не создавая препятствий деятельности должностного лица.

Проверяемые субъекты при проведении государственными органами контроля и надзора обязаны:

обеспечить беспрепятственный доступ должностных лиц органов контроля и надзора на территорию и в помещения проверяемого субъекта при соблюдении требований настоящего Закона;

с соблюдением требований по охране коммерческой, налоговой, либо иной тайны представлять должностным лицам органов контроля и надзора документы (сведения) на бумажных и электронных носителях, либо их копии для приобщения к акту о результатах проверки, а также доступ к автоматизированным базам данных (информационным системам) в соответствии с задачами и предметом проверки;

сделать отметку о получении на втором экземпляре акта о назначении проверки;

сделать отметку о получении на втором экземпляре акта о результатах проведенной проверки в день ее окончания;

не допускать внесения изменений и дополнений в проверяемые документы в период осуществления проверки, если иное не предусмотрено Законом о контроле и надзоре либо иными законами Республики Казахстан;

обеспечить безопасность лиц, прибывших для проведения проверки на объект, от вредных и опасных производственных факторов воздействия в соответствии с установленными для данного объекта нормативами (ст. 27 Закона о контроле и надзоре).

В целях обеспечения объективных проверок важно определить критерии оценки степени риска природопользователей. Совместным приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 23 февраля 2010 года № 45-п и Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 25 февраля 2010 года № 103 утверждены Критерии оценки степени риска природопользователей.

Критерии оценки степени риска природопользователей (далее — Критерии) разработаны для планирования проверок природопользователей уполномоченным органом в области охраны окружающей среды Республики Казахстан и его территориальными подразделениями и являются совокупностью количественных и качественных показателей, связанных с непосредственной

деятельностью природопользователя, особенностями отраслевого развития и факторами, влияющими на это развитие, позволяющих отнести природопользователей к различным степеням риска природопользователей.

Экологический риск — это вероятность неблагоприятных изменений состояния окружающей среды и (или) природных объектов в результате хозяйственной и иной деятельности с учетом тяжести последствий окружающей среде.

Степень риска природопользователя определяется по объективным и субъективным факторам.

Объективным фактором является категория природопользователя в соответствии с Экологическим кодексом Республики Казахстан:

I—II категория — объекты высокой степени риска;

III категория — объекты средней степени риска;

IV категория — объекты незначительной степени риска.

Первично на основе объективных факторов осуществляется первоначальное отнесение природопользователей по группам риска.

Впервые образованные природопользователи относятся к группам риска исходя из объективных факторов. Включение в план проверок осуществляется с учетом следующих особенностей производственного цикла:

природопользователь, осуществляющий производственную деятельность в течение года, но оказывающий максимальное воздействие на окружающую среду в зависимости от времени года, включается в план проверки только в периоды их максимального воздействия;

природопользователь, осуществляющий производственную деятельность в определенные сезоны года, включается в план проверки только в периоды их производственной деятельности.

Планирование проверок природопользователей внутри одной группы осуществляется, исходя из наибольшего разрешенного объема эмиссии. Разрешенным объемом эмиссии принимается сумма разрешенного объема выброса, сброса, отхода в единице измерения тонн/год, установленного экологическими разрешениями.

По итогам проверки природопользователя, проведенной на основании объективных факторов, осуществляется оценка по субъективным факторам согласно приложениям 1 и 2 к Критериям.

По результатам проведенных проверок, с учетом набранных баллов, природопользователи относятся в соответствующую группу риска.

Природопользователи I—III категории по суммарному баллу оценки степени риска до 11 баллов относятся к группе незначительного риска, от 11 до 40 баллов — к группе среднего риска, 40 и более баллов — к группе высокого риска.

Природопользователи IV категории при причинении ущерба окружающей среде более 300 месячных расчетных показателей (далее — МРП), и (или) допущении более 5 нарушений природоохранного законодательства относятся к группе среднего риска.

Природопользователи IV категории при причинении ущерба окружающей среде менее 300 МРП и (или) допущении менее 5 нарушений природоохранного законодательства относятся к группе незначительного риска.

Приложение 1 к Критериям оценки степени риска природопользователей

Субъективные факторы оценки степени риска природопользователей I—III категорий

№	Критерии	Баллы	
1	Выполнение планов природоохранных мероприятий по освоению средств	до 50%	20
		50-75%	15
		75-99%	5
2	Проведение производственного экологического контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ	ежегодно	20
		ежеквартально	15
		ежемесячно	10
		еженедельно	5
		ежедневно	0

<i>Продолжение</i>			
3	Инцидент, повлекший подачу обращения, за исключением обращений, признанных инспекцией необоснованными	10 баллов за 1 инцидент	
4	Допущение нарушений природоохранного законодательства	5 баллов за 1 нарушение	
5	Нанесение окружающей среде ущерба	ущерб более 300 МРП*	30
		ущерб менее 300 МРП*	15
6	Превышение объемов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов производства и потребления в окружающую среду	более 3%	30
		до 3%	15
7	Допущение повторных нарушений природоохранного законодательства	повторяющиеся нарушения норм законодательства 3 раза за последние 3 года	30
		повторяющиеся нарушения норм законодательства 2 раза за последние 3 года	15
8	Отсутствие либо аннулирование экологического разрешения		30

* МРП — месячный расчетный показатель.

Критерии оценки степени риска в сфере частного предпринимательства утверждаются совместным приказом органов контроля и надзора и уполномоченного органа по предпринимательству и публикуются на официальных интернет-ресурсах государственных органов.

(ст. 13 Закона о контроле и надзоре).

**Субъективный фактор оценки степени риска
природопользователей IV категорий**

Критерии	
Допущение повторных нарушений природоохранного законодательства	Причинение ущерба окружающей среде более 300 МРП* и (или) более 5 нарушений
	5 и менее нарушений и (или) нанесение ущерба окружающей среде менее 300 МРП*.

* МРП — месячный расчетный показатель.

**Понятие, виды и организация инспекторских
экологических проверок**

Инспекторская экологическая проверка — комплекс мероприятий, посредством которых должностными лицами, осуществляющими государственный экологический контроль, проводятся сбор и анализ информации о соблюдении природопользователями экологического законодательства Республики Казахстан.

Проведение инспекторской экологической проверки не должно приостанавливать деятельность природопользователя, за исключением случаев, установленных законами Республики Казахстан.

Инспекторские экологические проверки подразделяются на следующие виды:

- плановые;
- внеплановые.

Плановая проверка — проверка, назначаемая органом контроля и надзора в отношении конкретного проверяемого субъекта, на основании плана проверок, утвержденного уполномоченным органом, в соответствии с системой оценки рисков и с учетом установ-

ленных временных интервалов по отношению к предшествующим проверкам с целью предупреждения угрозы жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, государства.

Внеплановая проверка — проверка, назначаемая органом контроля и надзора в отношении конкретного проверяемого субъекта, с целью устранения непосредственной угрозы жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, государства.

Плановые и внеплановые проверки осуществляются в рабочее время проверяемого субъекта, установленное правилами внутреннего трудового распорядка, если иное не установлено частью второй настоящего пункта.

Внеплановая проверка может проводиться во внеурочное время (ночное, выходные или праздничные дни) в случаях необходимости пресечения нарушений непосредственно в момент их совершения.

Плановые и внеплановые проверки подразделяются на:
комплексные проверки;
тематические проверки.

При необходимости одновременного проведения проверки проверяемого субъекта несколькими органами контроля и надзора каждый из данных органов обязан оформить акт о назначении проверки и зарегистрировать его в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам.

При необходимости одновременного проведения проверки нескольких проверяемых субъектов по одному и тому же кругу вопросов одним органом контроля и надзора данный орган обязан оформить акт о назначении проверки на каждого проверяемого субъекта и зарегистрировать его в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам.

Комплексная проверка — проверка деятельности проверяемого субъекта по комплексу вопросов соблюдения требований, установленных законодательством Республики Казахстан

Тематическая проверка — проверка деятельности проверяемого субъекта по отдельным вопросам соблюдения требований, установленных законодательством Республики Казахстан.

В срок до 10 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы контроля и надзора направляют ежегодные планы проведения проверок в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам для формирования Генеральной прокуратурой Республики Казахстан ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Изменения в ежегодные планы проведения проверок не допускаются.

Генеральная прокуратура Республики Казахстан размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном интернет-ресурсе Генеральной прокуратуры Республики Казахстан в срок до 25 декабря текущего календарного года.

Основанием для назначения плановой проверки проверяемых субъектов является план, утвержденный органом контроля и надзора, на основании результатов мероприятий системы оценки рисков.

В зависимости от степени риска государственные органы относят проверяемых субъектов к группам высокого, среднего либо незначительного риска и определяют для них периодичность проведения плановых проверок, но не чаще:

- одного раза в год — при высокой степени риска;
- одного раза в три года — при средней степени риска;
- одного раза в пять лет — при незначительной степени риска.

Для проверки соблюдения требований, установленных законодательством Республики Казахстан в соответствии с Законом о государственном контроле и надзоре, периодичность проведения плановых проверок не должна быть чаще:

в области ветеринарии, карантина и защиты растений, семеноводства, зернового и хлопкового рынка:

- одного раза в полгода — при высокой степени риска;
 - одного раза в год — при средней степени риска;
 - одного раза в три года — при незначительной степени риска;
- в области санитарно-эпидемиологического контроля:

- одного раза в месяц — при высокой степени риска;
 - одного раза в квартал — при средней степени риска;
 - одного раза в год — при незначительной степени риска;
- в области архитектуры, градостроительства и строительства:

одного раза в квартал — при высокой степени риска;
одного раза в полгода — при средней степени риска;
одного раза в год — при незначительной степени риска.
(ст. 13 Закона о контроле и надзоре).

Государственные органы разрабатывают и утверждают акты, касающиеся форм обязательной ведомственной отчетности.

Формы обязательной ведомственной отчетности по вопросам проверок проверяемых субъектов утверждаются совместным приказом руководителя государственного органа, уполномоченного органа по правовой статистике и специальным учетам.

Формы обязательной ведомственной отчетности по вопросам проверок проверяемых субъектов в сфере частного предпринимательства также должны утверждаться уполномоченным органом по предпринимательству.

Органы контроля и надзора на постоянной и непрерывной основе обязаны вести ведомственный учет количества проверок проверяемых субъектов, а также выявленных нарушений в соответствии с проверочными листами и принятыми к ним мер административного воздействия.

Сводные данные ведомственной отчетности по проверкам проверяемых субъектов публикуются на официальных интернет-ресурсах государственных органов (ст. 14 Закона о контроле и надзоре).

Основаниями внеплановой проверки проверяемых субъектов являются:

контроль исполнения предписаний (постановлений, представлений, уведомлений) об устранении выявленных нарушений в результате проверки и по результатам иных форм контроля и надзора;

получение информации и обращений от физических и юридических лиц, государственных органов, депутатов Парламента Республики Казахстан и местных представительных органов о причинении либо об угрозе причинения существенного вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде и законным интересам физических и юридических лиц, государства;

встречная проверка в отношении третьих лиц, с которыми проверяемый субъект имел гражданско-правовые отношения, с целью

получения необходимой для осуществления проверки информации;

инициативное обращение проверяемого субъекта о проведении проверки его деятельности;

реорганизация и изменение наименования проверяемого субъекта, если в отношении него была намечена плановая проверка;

повторная проверка, связанная с обращением проверяемого субъекта о несогласии с первоначальной проверкой;

основания, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан;

Внеплановые проверки не проводятся в случаях анонимных обращений.

Внеплановой проверке подлежат факты и обстоятельства, послужившие основанием для проведения данной внеплановой проверки.

В случаях возникновения или угрозы возникновения распространения эпидемии, очагов карантинных объектов и особо опасных вредных организмов, инфекционных, паразитарных заболеваний, отравлений, радиационных аварий проводится внеплановая проверка объектов без предварительного уведомления и регистрации акта о назначении проверки с последующим его представлением в течение следующего рабочего дня в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам.

В случае выявления оснований для проведения внеплановой проверки на объектах или у субъектов, находящихся на значительном отдалении от места расположения органов контроля и надзора и уполномоченного органа по правовой статистике и специальным учетам, внеплановая проверка осуществляется без предварительного уведомления и регистрации акта о назначении проверки с последующим его представлением в течение следующих пяти рабочих дней в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам.

Перечисленные основания для проведения плановой и внеплановой проверки применяются в отношении структурных подразделений государственных органов, юридических лиц, структурных подразделений юридических лиц-нерезидентов, юридических лиц-нерезидентов, осуществляющих деятельность без регистрации в органах юстиции.

Запрещается проведение иных видов проверок, не установленных настоящим Законом (ст. 16 Закона о контроле и надзоре).

Инспекторская экологическая проверка проводится на основании акта о назначении проверки уполномоченного органа в области охраны окружающей среды (далее — акт о назначении проверки).

В акте о назначении проверки указываются:

номер и дата акта;

наименование государственного органа;

фамилия, имя, отчество (при его наличии) и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение проверки;

сведения о специалистах, консультантах и экспертах, привлекаемых для проведения проверки;

наименование проверяемого субъекта или фамилия, имя, отчество (при его наличии) физического лица, в отношении которого назначено проведение проверки, его место нахождения, идентификационный номер, участок территории.

В случае проверки филиала и (или) представительства юридического лица в акте о назначении проверки указываются его наименование и место нахождения;

предмет назначенной проверки;

срок проведения проверки;

правовые основания проведения проверки, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;

проверяемый период;

права и обязанности проверяемого субъекта, предусмотренные Законом о государственном контроле и надзоре;

подпись лица, уполномоченного подписывать акты, и печать государственного органа.

Акт о назначении проверки в обязательном порядке регистрируется в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам.

Регистрация акта о назначении проверок носит учетный характер и используется для формирования и совершенствования ведомственных систем управления рисками.

Наличие регистрации акта о назначении проверки не является доказательством законности такой проверки.

Акт о назначении проверки органом контроля и надзора регистрируется до начала проверки в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам путем его представления территориальному подразделению уполномоченного органа по правовой статистике и специальным учетам по месту нахождения проверяемого субъекта, в том числе в электронном формате.

Порядок регистрации актов о назначении проверки, уведомлений о приостановлении, возобновлении, продлении сроков проверки, об изменении состава участников и предоставлении информационных учетных документов о проверке и его результатах определяется уполномоченным органом по правовой статистике и специальным учетам.

В случае, когда необходимость проверки вызвана сложившейся социально-экономической ситуацией, требующей немедленного устранения угрозы общественному порядку, здоровью населения и национальным интересам Республики Казахстан, а также при проведении проверки во внеурочное время (ночное, выходные или праздничные дни) в силу необходимости пресечения нарушений непосредственно в момент их совершения и проведения неотложных действий для закрепления доказательств, регистрация актов о назначении проверок производится в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам в течение следующего рабочего дня после начала проверки (ст.ст. 17—18 Закона о контроле и надзоре).

Орган контроля и надзора обязан известить в письменном виде проверяемого субъекта о начале проведения плановой проверки не менее, чем за тридцать календарных дней до начала самой проверки с указанием сроков и предмета проведения проверки.

При проведении внеплановой проверки государственный орган обязан известить проверяемый субъект о начале проведения внеплановой проверки не менее, чем за сутки до начала самой проверки с указанием предмета проведения проверки.

Должностные лица государственных органов, прибывшие для проверки на объект, обязаны предъявить:

акт о назначении проверки с отметкой о регистрации в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам;

служебное удостоверение;
при необходимости разрешение компетентного органа на посещение режимных объектов;
медицинский допуск, наличие которого необходимо для посещения объектов, выданный в порядке, установленном уполномоченным органом в области здравоохранения;
проверочный лист при плановой проверке.

Началом проведения проверки считается дата вручения проверяемому субъекту акта о назначении проверки.

В случае отказа в принятии акта о назначении проверки или воспрепятствования доступу должностного лица органа контроля и надзора, осуществляющего проверку, к материалам, необходимым для проведения проверки, составляется протокол. Протокол подписывается должностным лицом органа контроля и надзора, осуществляющим проверку, и уполномоченным лицом проверяемого субъекта.

Уполномоченное лицо проверяемого субъекта вправе отказаться от подписания протокола, дав письменное объяснение о причине отказа. Отказ от получения акта о назначении проверки не является основанием для отмены проверки.

Проверка может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в акте о назначении проверки. При этом состав должностных лиц, проводящих проверку, может изменяться по решению органа контроля и надзора, о чем уведомляются проверяемый субъект и орган по правовой статистике и специальным учетам до начала участия в проверке лиц, неуказанных в акте о назначении проверки, с указанием причины замены (ст. 19 Закона о контроле и надзоре).

Иные формы государственного экологического контроля

Вспомогательными инструментами инспекторской экологической проверки в соответствии с Экологическим кодексом РК являются аналитический и камеральный контроль.

В целях обеспечения полноты и достоверности инспекторской экологической проверки лабораторией, входящей в состав уполномо-

моченного органа в области охраны окружающей среды, осуществляется аналитический контроль непосредственно на природных объектах и источниках загрязнения.

Результаты аналитического контроля определяют соблюдение природопользователями нормативов качества окружающей среды и используются для обоснования несоблюдения экологического законодательства Республики Казахстан.

Отбор проб для осуществления аналитического контроля за пределами санитарно-защитной зоны объекта природопользования осуществляется в любое время без регистрации в качестве инспекторской экологической проверки и является основанием для оформления акта о назначении проверки по фактам превышения нормативов качества окружающей среды.

Камеральный контроль осуществляется на основе изучения и анализа представленной природопользователем отчетности и других документов непосредственно по местонахождению уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

Выявление ошибок и противоречий между сведениями, содержащимися в отчетности и других документах природопользователя, является основанием для оформления акта о назначении проверки (125 ЭК РК).

Срок проведения проверки устанавливается с учетом объема предстоящих работ, а также поставленных задач и не должен превышать тридцать рабочих дней. За исключением отдельных случаев при проведении налоговой проверки, предусмотренных налоговым законодательством Республики Казахстан, а также проверок, проводимых в области санитарно-эпидемиологического контроля, ветеринарии, карантина и защиты растений, для которых с учетом отраслевой особенности установлены следующие сроки проведения проверок:

проверки в области санитарно-эпидемиологического контроля — до пятнадцати рабочих дней и с продлением до пятнадцати рабочих дней;

в области ветеринарии, карантина и защиты растений, — не более пяти рабочих дней и с продлением до пяти рабочих дней.

При необходимости проведения специальных исследований, испытаний, экспертиз, а также в связи со значительным объемом

проверки срок проведения проверки может быть продлен только один раз руководителем органа контроля и надзора (либо лицом, его замещающим) на срок не более тридцати рабочих дней, за исключением отдельных случаев при проведении налоговой проверки, предусмотренных налоговым законодательством Республики Казахстан, и случаев, предусмотренных настоящим законом.

В случае продления сроков проверки государственный орган в обязательном порядке оформляет дополнительный акт о продлении проверки с регистрацией в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам, в котором указываются номер и дата регистрации предыдущего акта о назначении проверки и причина продления.

Проверка может быть приостановлена один раз на срок не более одного месяца.

В случаях необходимости получения сведений и документов от иностранных государств, имеющих существенное значение в рамках проводимой проверки, проведения специальных исследований, испытаний, экспертиз на срок свыше тридцати рабочих дней, срок проведения проверки приостанавливается до их получения либо выполнения.

Уведомление проверяемого субъекта о приостановлении, либо возобновлении проверки производится за один день до приостановления, либо возобновления проверки с уведомлением уполномоченного органа по правовой статистике и специальным учетам.

При приостановлении или возобновлении проверки выносится акт о приостановлении либо возобновлении проверки.

Исчисление срока проведения приостановленной проверки продолжается со дня ее возобновления.

Повторное проведение проверки проверяемого субъекта, по которому проверка была приостановлена и не возобновлена в установленные в настоящей статье сроки, не допускается.

Особенности порядка и сроки проведения, продления и приостановления проверок, осуществляемых органами налоговой службы, определяются Налоговым кодексом Республики Казахстан (ст. 20 Закона о контроле и надзоре).

Отбор образцов продукции для проведения контроля и надзора, в том числе количество отбираемых образцов, определяется в со-

ответствии с требованиями нормативных правовых актов и нормативных документов Республики Казахстан на продукцию и методы испытаний продукции.

Отбор образцов продукции производится должностным лицом органа контроля и надзора в присутствии руководителя или представителя проверяемого субъекта и уполномоченного лица проверяемого субъекта и удостоверяется актом отбора образцов продукции.

Отобранные образцы продукции должны быть укомплектованы, упакованы и опломбированы (опечатаны).

Акт отбора образцов продукции составляется в трех экземплярах. Все экземпляры акта подписываются должностным лицом, отобравшим образцы продукции, и руководителем либо представителем проверяемого субъекта.

Один экземпляр акта отбора вместе с направлением и образцами продукции, отобранными должным образом, направляется в организацию, уполномоченную законодательством Республики Казахстан для проведения экспертизы (анализа, испытания).

Второй экземпляр акта отбора образцов продукции остается у проверяемого субъекта.

Третий экземпляр акта отбора образцов продукции хранится у должностного лица органа контроля и надзора, осуществившего отбор образцов продукции.

Условия хранения и транспортировки отобранных образцов продукции не должны изменять параметров, по которым будет проводиться экспертиза (анализ, испытание) этих образцов.

Должностное лицо органа контроля и надзора, отбирающее образцы продукции для экспертизы (анализа, испытания), обеспечивает их сохранность и своевременность доставки к месту осуществления экспертизы (анализа, испытания).

Расходы, связанные с отбором образцов продукции, финансируются за счет бюджетных средств.

В случае подтверждения результатами экспертизы факта нарушения проверяемым субъектом обязательных требований, установленных законодательством Республики Казахстан в соответствии со статьей 5 настоящего Закона, он обязан возместить расходы по проведению экспертизы в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Проверяемый субъект по своей инициативе может провести экспертизу (анализ, испытание) образца, оставшегося у него, в организации, уполномоченной в соответствии с законодательством Республики Казахстан на проведение экспертизы (анализа, испытания).

Спор о расхождении результатов экспертизы (анализа, испытания), проведенный органом контроля и надзора и проверяемым субъектом, решается в судебном порядке (ст. 21 Закона о контроле и надзоре).

По результатам проверки должностным лицом органа контроля и надзора составляется акт о результатах проверки в двух экземплярах. В акте о результатах проверки указываются:

дата, время и место составления акта;

наименование органа контроля и надзора;

дата и номер акта о назначении проверки, на основании которого проведена проверка;

фамилия, имя, отчество (при его наличии) и должность лица (лиц), проводившего проверку;

наименование или фамилия, имя, отчество (при его наличии) проверяемого субъекта, должность представителя физического или юридического лица, присутствовавших при проведении проверки;

дата, место и период проведения проверки;

сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере;

сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя проверяемого субъекта, а также лиц, присутствовавших при проведении проверки, их подписи или отказ от подписи;

подпись должностного лица (лиц), проводившего проверку.

К акту о результатах проверки прилагаются при их наличии акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заклучения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз и другие документы или их копии, связанные с результатами проверки.

В случае наличия замечаний и (или) возражений по результатам проверки руководитель юридического лица или физическое лицо либо их представители излагают их в письменном виде.

Замечания и (или) возражения прилагаются к акту о результатах проведения проверки, о чем делается соответствующая отметка.

Один экземпляр акта о результатах проверки с копиями приложений, за исключением копий документов, имеющих в оригинале у проверяемого субъекта, вручается руководителю юридического лица или физическому лицу либо их представителям для ознакомления и принятия мер по устранению выявленных нарушений и других действий.

По выявленным в результате проверки нарушениям проверяемый субъект обязан в трехдневный срок при отсутствии возражений предоставить информацию о мерах, которые будут приняты по устранению выявленных нарушений, с указанием сроков, которые согласовываются с руководителем государственного органа, проводившего проверку.

Проверяемые субъекты имеют право вести книгу учета посещений и проверок. Должностные лица органов контроля и надзора обязаны в книге учета посещений и проверок проверяемых субъектов произвести запись о проводимых действиях с указанием фамилий, должностей и данных, изложенных в акте.

Изъятие и выемка подлинных бухгалтерских и иных документов запрещаются.

Изъятие и выемка подлинных документов производятся в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, а также в случаях, предусмотренных Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

В случае отсутствия нарушений требований, установленных законодательством Республики Казахстан, при проведении проверки в акте о результатах проверки производится соответствующая запись.

Завершением срока проверки считается день вручения проверяемому субъекту акта о результатах проверки не позднее срока окончания проверки, указанного в акте о назначении проверки.

Если в результате проведения проверки будет выявлен факт нарушений проверяемым субъектом требований, установленных законодательством Республики Казахстан, должностное лицо (лица) органа контроля и надзора обязано принять предусмотренные за-

конами Республики Казахстан меры по устранению выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью людей и окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности, установленной законами Республики Казахстан.

При принятии мер запретительно-ограничительного характера в отношении проверяемого субъекта орган контроля и надзора в случаях и в порядке, определяемых законами Республики Казахстан, уведомляет прокурора (ст. 23-25 Закона о контроле и надзоре).

В случае нарушения прав и законных интересов проверяемых субъектов при осуществлении контроля и надзора проверяемый субъект вправе обжаловать действия (бездействие) соответствующего органа контроля и надзора и (или) должностного лица в вышестоящий государственный орган либо в суд в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Обжалование действий (бездействия) государственных органов, связанных с возбуждением и расследованием уголовного дела, проверяемым субъектом осуществляется в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан (ст.ст.28-29 Закона о контроле и надзоре).

Производственный экологический контроль

Назначение и цели производственного экологического контроля

Содержание производственного контроля зависит прежде всего от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера, энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений. Производственный экологический контроль ставит своей задачей обеспечение выполнения планов и мероприятий по охране окружающей среды в пределах отдельного производства или предприятия. Данный вид контроля производится в случаях, если деятельность предприятия оказывает вредное воздействие на окружающую среду и ее отдельные компоненты.

Физические и юридические лица, осуществляющие специальное природопользование, обязаны осуществлять производственный экологический контроль.

Целями производственного экологического контроля являются:

— получение информации для принятия решений в отношении экологической политики природопользователя, целевых показателей качества окружающей среды и инструментов регулирования производственных процессов, потенциально оказывающих воздействие на окружающую среду;

— обеспечение соблюдения требований экологического законодательства Республики Казахстан;

— сведение к минимуму воздействия производственных процессов природопользователя на окружающую среду и здоровье человека;

— повышение эффективности использования природных и энергетических ресурсов;

— оперативное упреждающее реагирование на нештатные ситуации;

— формирование более высокого уровня экологической информированности и ответственности руководителей и работников природопользователей;

— информирование общественности об экологической деятельности предприятий и рисках для здоровья населения;

— повышение уровня соответствия экологическим требованиям;

— повышение производственной и экологической эффективности системы управления охраной окружающей среды;

— учет экологических рисков при инвестировании и кредитовании (ст. 128 ЭК РК).

Производственный экологический контроль проводится природопользователем на основе программы производственного экологического контроля, разрабатываемой природопользователем и согласованной с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

В программе производственного экологического контроля устанавливаются обязательный перечень параметров, отслеживаемых в процессе производственного экологического контроля, критерии определения его периодичности, продолжительность и частота измерений, используемые инструментальные или расчетные методы.

Экологическая оценка эффективности производственного процесса в рамках производственного экологического контроля осуществляется на основе измерений и (или) на основе расчетов уровня эмиссий в окружающую среду, вредных производственных факторов, а также фактического объема потребления природных, энергетических и иных ресурсов (ст. 129 ЭК РК).

При проведении производственного экологического контроля природопользователь имеет право:

- осуществлять производственный экологический контроль в объеме, минимально необходимом для слежения за соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан;

- разрабатывать программу производственного экологического контроля в соответствии с принятыми требованиями с учетом своих технических и финансовых возможностей;

- самостоятельно определять организационную структуру службы производственного экологического контроля и ответственность персонала за его проведение;

- на добровольной основе проводить расширенный производственный экологический контроль.

При проведении производственного экологического контроля природопользователь обязан:

- разрабатывать программу производственного экологического контроля и согласовывать ее с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды;

- реализовывать условия программы производственного экологического контроля и документировать результаты;

- следовать процедурным требованиям и обеспечивать качество получаемых данных;

- систематически оценивать результаты производственного экологического контроля и принимать необходимые меры по устранению выявленных несоответствий требованиям экологического законодательства Республики Казахстан;

- представлять в установленном порядке отчеты по результатам производственного экологического контроля в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды;

- безотлагательно сообщать в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды о фактах нарушений экологическо-

го законодательства Республики Казахстан, установленных в процессе производственного экологического контроля;

- соблюдать технику безопасности;

- обеспечивать доступ государственных экологических инспекторов к исходной информации для подтверждения качества и объективности осуществляемого производственного экологического контроля;

- обеспечивать доступ общественности к программам производственного экологического контроля и отчетным данным по производственному экологическому контролю;

- по требованию государственных экологических инспекторов представить документацию, результаты анализов и иные материалы производственного экологического контроля, необходимые для осуществления государственного экологического контроля (ст.130 ЭК РК).

Природопользователь ведет внутренний учет, формирует и представляет периодические отчеты по результатам производственного экологического контроля в соответствии с требованиями, устанавливаемыми уполномоченным органом в области охраны окружающей среды (ст. 133 ЭК РК).

Природопользователь принимает меры по регулярной внутренней проверке соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан и сопоставлению результатов производственного экологического контроля с условиями экологического и иных разрешений.

Внутренние проверки проводятся работником (работниками), в трудовые обязанности которого входят функции по вопросам охраны окружающей среды и осуществлению производственного экологического контроля.

В ходе внутренних проверок контролируется:

- выполнение мероприятий, предусмотренных программой производственного экологического контроля;

- следование производственным инструкциям и правилам, относящимся к охране окружающей среды;

- выполнение условий экологического и иных разрешений;

- правильность ведения учета и отчетности по результатам производственного экологического контроля;

— иные сведения, отражающие вопросы организации и проведения производственного экологического контроля.

Работник (работники), осуществляющий внутреннюю проверку, обязан:

- рассмотреть отчет о предыдущей внутренней проверке;
- обследовать каждый объект, на котором осуществляются эмиссии в окружающую среду;
- составить письменный отчет руководителю, при необходимости, включающий требования о проведении мер по исправлению выявленных в ходе проверки несоответствий, сроки и порядок их устранения (ст. 134 ЭК РК).

В соответствии со ст. 132 ЭК РК производственный мониторинг является элементом производственного экологического контроля. На наш взгляд, это самостоятельная функция природопользователя, которая тесно связана с контролем, но производственный мониторинг окружающей среды осуществляется производственными или независимыми лабораториями, аккредитованными в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании. К тому же, при проведении производственного экологического контроля природопользователь обязан определять организационную структуру службы производственного экологического контроля и ответственность персонала за его проведение.

Ранее действовавший Закон РК «Об охране окружающей среды» (1997 г.) включал государственную службу наблюдения за состоянием окружающей природной среды, т.е. экологического мониторинга, в систему экологического контроля, что не совсем правильно, поскольку правовая природа этих двух видов деятельности различна. Наблюдение — самостоятельная функция государственного управления охраной окружающей среды. Мониторинг — пассивная функция государственного управления, в рамках которой не реализуются государственно-властные полномочия, государственное принуждение. В процессе экологического мониторинга осуществляется наблюдение и выявление фактов и процессов ухудшения и деградации окружающей среды.

О. И. Крассов считает что, «Для обеспечения эффективного контроля в области охраны окружающей среды, безусловно, необ-

ходимы те сведения, которые выявляются в процессе осуществления экологического мониторинга. Однако результаты экологического мониторинга не имеют юридического значения в отличие от результатов экологического контроля. Лишь после того как факты негативного влияния на окружающую среду будут зафиксированы в порядке осуществления экологического контроля с соблюдением установленных процедур, органы, осуществляющие экологический контроль, имеют возможность применять соответствующие меры, предусмотренные законодательством. Экологический мониторинг и контроль в сфере охраны окружающей среды — это разные функции управления, имеющие различные задачи и цели, однако теснейшим образом взаимосвязанные».¹

Видимо, не случайно, институт экологического мониторинга в ЭК РК выделен в самостоятельную главу 16, и в ст. 137 указано, что мониторинг — это комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, природных ресурсов.

Вместе с тем, ряд авторов включает наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности в качестве одного из элементов понятия «экологический контроль» в широком смысле. Так, С.Д.Бекишева утверждает, что наблюдение — это элемент отдельного понятия «экологический мониторинг», а последний не следует включать в состав понятия «экологический контроль». При этом она считает, что «компонентом экологического контроля в широком смысле является наблюдение за соответствием хозяйственной и иной деятельности, установленным экологическим законом. Под экологическим контролем в «широком» смысле следует понимать целенаправленную деятельность государственных органов и иных лиц по наблюдению за соответствием хозяйственной и иной деятельности общества экологическим требованиям, по проверке выполнения планов и мероприятий по охране и оздоровлению окружающей природной среды, воспроизводству и рациональному использованию природных ресурсов, созданию мер по их недопущению или устранению, привлечению к ответственности правонарушителей»².

¹ Крассов О. И. Указ. соч.— С. 172.

² Бекишева С. Д. Указ. соч.— С. 72—73.

В юридической литературе имеются высказывания, что функция экологического контроля выполняется и при осуществлении иных правовых мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды — экологического нормирования, экологической экспертизы, экологического лицензирования, экологической сертификации.

Однако, необходимо отметить, что мы не можем рассматривать государственную экологическую экспертизу, экологическое лицензирование, экологическую сертификацию как способы проведения экологического контроля, хотя и подчеркиваем, что все названные меры служат правовыми средствами, имеющими целью обеспечить выполнение правовых экологических требований. Но, это — самостоятельные функции государственного управления, осуществляемые разными структурными подразделениями в системе специально уполномоченных органов, имеющие собственные правовые основы и собственные процедуры.

Н. С. Баимбетов считает, что экологическая экспертиза представляет собой самостоятельный вид экологического контроля, как предупредительная форма контроля.¹ Вместе с тем, он правильно соглашается с А. К. Голиченковым в том, что экологическая экспертиза является организационно-правовой формой предупредительного контроля и выходит за границы понятия «контроль», может быть самостоятельным видом управленческой деятельности.²

Общественный экологический контроль

Общественный контроль завершает систему видов экологического контроля. В отличие от государственного, он не имеет обязательной силы, его заключения носят рекомендательный характер общественных экологических организаций.

Общественный экологический контроль проводится в целях привлечения общественности к экологическим проблемам государства.

¹ Баимбетов Н. С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в РК Автореф. дис.канд.юрид.наук.— Алматы, 1999.— С. 10.

² Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования.— М.: МГУ, 1992.— С. 160.

Правовой основой осуществления общественного контроля являются ст. 38 Конституции РК, ст. 135 ЭК РК, а также нормы Закона РК «Об общественных объединениях», уставы, положения данных организаций.

Общественный контроль осуществляется общественными объединениями по их инициативе, договора — с природопользователями и центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды.

Общественный контроль за соблюдением правил экологического пользования имеет многообразные формы. В связи с расширением прав граждан на политическую и общественную деятельность обеспечено конституционное право граждан объединяться не только в общественные организации, но и в партии различного типа и направлений, за исключением преследующих незаконные цели. Новый юридический статус общественной жизни в Республике Казахстан позволяет дать следующую классификацию видов общественного контроля за экологическим использованием и охраной окружающей среды:

— партийный контроль, осуществляемый политическими партиями. Он характеризуется наличием партийных программ, которые могут содержать различные подходы к достижению намечаемых целей;

— контроль общественных организаций, осуществляемый добровольными обществами, общественными организациями, создаваемыми как для указанных, так и для иных целей;

— контроль органов местного самоуправления; контроль отдельных граждан, осуществляемый как во исполнение ими своих общественных, так и в силу личных гражданских побуждений и обязанностей.

Общественный контроль представляет собой одну из форм участия общественности в деле охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Его цель — оказать содействие государственным органам в проведении мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, в выявлении, предупреждении и установлении вредных воздействий на окружающую среду и ее отдельные объекты.

В соответствии со ст. 136 ЭК РК физические и юридические лица должны иметь доступ к информации о работе государственных органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов и ее результатах.

Государственные органы, осуществляющие государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, обеспечивают публикацию результатов отдельных проверок и годовой отчетности.

Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды для осуществления сотрудничества и взаимодействия составляет перечень общественных объединений, в уставе которых предусмотрены функции общественного экологического контроля.

Государственные органы могут привлекать физических и юридических лиц на добровольной основе к работе по выявлению нарушений экологического законодательства Республики Казахстан.

Глава 11. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Понятие оценки воздействия на окружающую среду, ее стадии и порядок проведения

Важным этапом подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, является проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) до представления этой документации на государственную экологическую экспертизу.

В соответствии со ст. 35 ЭК РК, оценка воздействия на окружающую среду — это есть процедура, в рамках которой оцениваются возможные последствия хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды и здоровья человека. Кроме того, разрабатываются меры по предотвращению неблагоприятных последствий (уничтожения, деградации, повреждения и истощения естественных экологических систем и природных ресурсов), оздоровлению окружающей среды с учетом требований экологического законодательства Республики Казахстан.

Проведение оценки воздействия на окружающую среду основано на принципе презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности.

Оценка воздействия на окружающую среду является обязательной для любых видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

Запрещаются разработка и реализация проектов хозяйственной и иной деятельности, влияющей на окружающую среду без оценки воздействия на нее. Результаты оценки воздействия являются неотъемлемой частью предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации.

Оценке воздействия на окружающую среду подлежит перспективная деятельность проектируемых и существующих объектов в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

Заказчик (инициатор) и разработчик проектов обязаны учитывать результаты проведенной оценки воздействия на окружающую среду и обеспечивать принятие такого варианта, который наносит наименьший вред окружающей среде и здоровью человека.

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется последовательно с учетом стадий градостроительного и строительного проектирования, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

Оценка воздействия на окружающую среду включает в себя следующие стадии:

Стадия 1. Оценка территории (обзор состояния окружающей среды), выполняемая для обоснования оптимального выбора участка для размещения объекта;

Стадия 2. Предварительная оценка воздействия на окружающую среду, сопровождающая обоснование инвестиций (технико-экономические обоснования проектов);

Стадия 3. Оценка воздействия, выполняемая в целях полного и комплексного анализа возможных эффектов реализации проекта или дальнейшего осуществления хозяйственной и иной деятельности, обоснования альтернативных вариантов и разработки плана (программы) управления охраной окружающей среды;

Стадия 4. Раздел «Охрана окружающей среды» в составе рабочего проекта, содержащий технические решения по предотвращению неблагоприятных воздействий на окружающую среду;

Стадия 5. Послепроектный анализ, осуществляемый через год после начала осуществления хозяйственной и иной деятельности для подтверждения безопасности объекта для окружающей среды и корректировки природоохранных мероприятий.

На стадии 3 оценки воздействия на окружающую среду разрабатываются нормативы эмиссий в окружающую среду в соответствии с ЭК РК (ст. 37 ЭК РК).

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется физическими и юридическими лицами, получившими лицензию на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды.

Организацию и финансирование работ по оценке воздействия на окружающую среду обеспечивает заказчик (инициатор) планируемой деятельности.

Физические и юридические лица, осуществляющие разработку оценки воздействия на окружающую среду, несут ответственность перед заказчиком за достоверность, полноту и качество полученных результатов проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с договором.

Контроль за соблюдением требований экологического законодательства Республики Казахстан при выполнении процедуры оценки воздействия на окружающую среду осуществляет уполномоченный орган в области охраны окружающей среды.

В процессе оценки воздействия на окружающую среду подлежат учету:

— прямые воздействия — воздействия, непосредственно оказываемые основными и сопутствующими видами планируемой деятельности в районе размещения объекта;

— косвенные воздействия — воздействия на окружающую среду, которые вызываются опосредованными (вторичными) факторами, возникающими вследствие реализации проекта;

— кумулятивные воздействия — воздействия, возникающие в результате постоянно возрастающих изменений, вызванных прошедшими, настоящими или обоснованно предсказуемыми действиями, сопровождающими реализацию проекта.

В процессе оценки воздействия на окружающую среду проводится оценка воздействия на: атмосферный воздух; поверхностные и подземные воды; поверхность дна водоемов; ландшафты; земельные ресурсы и почвенный покров; растительный мир; животный мир; состояние экологических систем; состояние здоровья населения; социальную сферу (занятость населения, образование, транспортную инфраструктуру).

В процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду подлежат учету отрицательные и положительные эффекты воздействия на окружающую среду и здоровье человека (ст. 39 ЭК РК).

Хозяйственная и иная деятельность, для которой осуществляется оценка воздействия на окружающую среду, по значимости и полноте оценки разделяется на 4 категории — I, II, III, IV.

К I категории относятся виды деятельности, относящиеся к I и 2 классам опасности согласно санитарной классификации про-

изводственных объектов, а также разведка и добыча полезных ископаемых, кроме общераспространенных.

Ко II категории относятся виды деятельности, относящиеся к 3 классу опасности согласно санитарной классификации производственных объектов, а также добыча общераспространенных полезных ископаемых, все виды лесопользования и специального водопользования.

К III категории относятся виды деятельности, относящиеся к 4 классу опасности согласно санитарной классификации производственных объектов.

К IV категории относятся виды деятельности, относящиеся к 5 классу опасности согласно санитарной классификации производственных объектов, а также все виды использования объектов животного мира, за исключением любительского (спортивного) рыболовства и охоты.

Дифференцированные требования к проведению оценки воздействия на окружающую среду объектов разных категорий устанавливаются инструкцией по проведению оценки воздействия на окружающую среду (ст. 40 ЭК РК).

Документация по оценке воздействия на окружающую среду включает в себя:

- реквизиты заказчика хозяйственной и иной деятельности;
- ходатайство (заявление, декларацию о намерениях) с обоснованием необходимости реализации планируемой деятельности, обоснование инвестиций, технико-экономическое обоснование (проект), утверждаемую часть рабочего проекта, пояснительную записку;
- описание состояния компонентов окружающей среды до реализации деятельности либо на текущий момент;
- описание проекта, включая:
- цели и количественные характеристики всего проекта и требования к району размещения на период стадий строительства и эксплуатации;
- основные характеристики производственных процессов, включая тип и количество используемых материалов и оборудования с указанием возможных видов воздействия планируемой деятельности на элементы окружающей среды с объемами и ингре-

диентным составом эмиссий в окружающую среду, потребляемого сырья и изымаемых ресурсов;

— анализ применяемой технологии на предмет соответствия наилучшим доступным технологиям и техническим удельным нормативам, а также соответствия техническим регламентам и экологическим требованиям к технологиям, технике и оборудованию;

— информацию об альтернативных вариантах и указание на основные причины выбора проектного варианта;

— описание возможных воздействий деятельности на окружающую среду, здоровье населения и социально-экономические условия;

— неясные воздействия проектируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

— оценку экологических рисков и рисков для здоровья населения;

— описание мер, предусмотренных для предотвращения, снижения воздействия на окружающую среду, включая предложения по экологическому мониторингу;

— проектные нормативы эмиссий в окружающую среду и нормативы изъятия природных ресурсов;

— обоснование программы производственного экологического контроля;

— эколого-экономическую оценку проекта с учетом возможных рисков и возмещения нанесенного ущерба;

— материалы по учету общественного мнения, оформленные протоколами и содержащие выводы по результатам общественного обсуждения экологических аспектов планируемой деятельности;

— указание на любые трудности и недостаток информации при проведении оценки воздействия на окружающую среду;

— основные выводы по результатам проведения оценки воздействия на окружающую среду.

По результатам проведенной оценки воздействия на окружающую среду заказчиком (инициатором) планируемой деятельности подготавливается и представляется заявление об экологических последствиях планируемой или осуществляемой деятельности, служащее основанием для подготовки решения о допустимости ее реализации.

Полнота содержания документации на каждой из стадий оценки воздействия на окружающую среду определяется инструкцией по проведению оценки воздействия на окружающую среду.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится в соответствии с инструктивно-методическими документами по проведению оценки воздействия на окружающую среду, утверждаемыми уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды в пределах своей компетенции осуществляет контроль за соблюдением требований инструктивно-методических документов по проведению оценки воздействия на окружающую среду в процессе разработки оценки воздействия на окружающую среду соответствующими физическими и юридическими лицами (ст.ст. 41—42 ЭК РК).

Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 28 июня 2007г. № 204-п утверждена Инструкция по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации (с изменениями от 26 марта 2010 г. № 70-е).

Особенности оценки воздействия на окружающую среду и ее соотношение с экологической экспертизой

Особенности проведения оценки воздействия на окружающую среду объектов с трансграничным воздействием определяются международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Для существующих объектов должна быть проведена оценка воздействия на окружающую среду в случае, если в процессе проектирования объекта такая оценка не проводилась либо условия природопользования существенно отличаются от условий, предусмотренных проектом.

При проведении реконструкции существующего объекта, не предусмотренной исходным проектом, осуществляется оценка воздействия на окружающую среду в виде отдельных материалов

или в виде внесения изменений в материалы оценки воздействия на окружающую среду по объекту в целом.

При необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду существующего объекта в соответствии с условиями, указанными выше, такая оценка должна быть выполнена до подачи заявки на получение экологического разрешения (ст.ст. 43-44 ЭК РК).

Таким образом, внедрение в правовой природоохранной механизм оценки воздействия на окружающую среду в качестве элемента в последовательной системе других правовых превентивных мер позволяет не допустить появления хозяйственных и иных объектов или осуществления хозяйственной деятельности с нарушением требований законодательства об охране природы и использовании природных ресурсов.

Оценка воздействия на окружающую природную среду и экологическая экспертиза являются взаимосвязанными элементами единого правового института — оценки воздействия и экологической экспертизы. По общему правилу обосновывающая документация должна представляться инициатором или заказчиком на государственную экологическую экспертизу. Такая документация по реализации проектов, в отношении которых оценка воздействия на окружающую среду обязательна, без результатов проведения такой оценки государственной экологической экспертизой не принимается.

Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза преследуют практически одни и те же цели: 1) Проанализировать и оценить возможное вредное воздействие на окружающую среду 2) Установить соответствие мер по предотвращению такого воздействия, предусмотренных в проектах, требованиям законодательства об охране окружающей среды. Однако между оценкой воздействия и экологической экспертизой имеются и различия. Оценка воздействия на окружающую среду проводится на стадии разработки обосновывающей документации, нередко еще до начала процесса проектирования. Оценку выполняет сам заказчик. Экологическая экспертиза осуществляется в отношении уже законченной проектной и предпроектной документации, которая представляется на экспертизу; она проводится специальными экспертными комиссиями, образованными органами Министерства охраны окружающей среды.

Экологическая экспертиза

Виды, цели, объекты экологической экспертизы

В Республике Казахстан осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Экологическая экспертиза проводится в целях:

— определения и ограничения возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной, нормотворческой и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения;

— соблюдения баланса интересов экономического развития и охраны окружающей среды, а также предотвращения ущерба третьим лицам в процессе природопользования (ст.ст. 45—46 ЭК РК).

Объекты государственной экологической экспертизы

Обязательной государственной экологической экспертизе подлежат:

— проекты планируемой хозяйственной и иной деятельности с сопровождающими их материалами оценки воздействия на окружающую среду в соответствии со стадиями, определенными Экологическим Кодексом РК;

— все виды предплановой и предпроектной документации, касающиеся вопросов природопользования, проекты прогнозов, экологических и иных программ, концепции основных направлений деятельности государственных органов и организаций, государственные инвестиционные программы, договоры, контракты, в том числе касающиеся изменения форм собственности и приватизации;

— проекты реконструкции с материалами оценки воздействия на окружающую среду для существующих объектов;

— проекты нормативов эмиссий в окружающую среду;

— проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду;

— технико-экономические обоснования (расчеты) и проекты на размещение, строительство, реконструкцию, развитие, техни-

ческое перевооружение, перепрофилирование, ликвидацию предприятий, объектов и комплексов, зданий и сооружений, биологические обоснования на добычу и использование ресурсов животного и растительного мира;

— проекты схем организации территорий;

— проекты генеральных планов застройки (развития) городов и территорий, в том числе территорий специальных экономических зон и территорий с особым режимом ведения хозяйственной деятельности;

— материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий, зоны экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации, а также программы реабилитации этих территорий;

— проекты хозяйственной и иной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую среду сопредельных государств или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные международными договорами;

— документация, обосновывающая выдачу разрешений (лицензий) на использование и (или) изъятие природных ресурсов.

Объекты государственной экологической экспертизы проходят повторную государственную экологическую экспертизу в случаях:

— доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

— внесения в проектную и иную документацию изменений после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы;

— на основании судебного решения.

Объекты государственной экологической экспертизы подразделяются на категории I, II, III, IV согласно классификации объектов, приведенной при оценке воздействия на окружающую среду по значимости и полноте оценки

К I категории относятся также проекты нормативных правовых актов, разрабатываемые центральными государственными органами, а также объекты выше указанных подпунктов.

Ко II категории относятся также проекты нормативных правовых актов органов местного государственного управления, проекты региональных планов и программ, проекты генеральных планов застройки территорий областного и районного значения (ст. 47 ЭК РК).

Органы, осуществляющие государственную экологическую экспертизу и порядок ее проведения

Государственная экологическая экспертиза проводится уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и местными исполнительными органами в пределах их компетенции.

Государственная экологическая экспертиза объектов I категории проводится уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, II, III и IV категорий — местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы).

Распределение объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями устанавливается уполномоченным органом в области охраны окружающей среды в соответствии с **критериями**, утвержденными Правительством Республики Казахстан.

Государственная экологическая экспертиза объектов I категории проводится центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды, II и III категорий — территориальными органами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, IV категории — местными исполнительными органами (ст. 48 ЭК РК).

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2009 г. утверждены критерии распределения объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями, согласно которым Государственной экологической экспертизе уполномоченным органом в области охраны окружающей среды подлежат:

1) виды деятельности основного производства, относящиеся к I категории потенциальной радиационной опасности, а также к I

классу опасности согласно санитарной классификации производственных объектов, за исключением:

- строительной промышленности (производство магнезита, доломита и шамота с обжигом в шахтных, вращающихся и других печах, производство асфальтобетона на стационарных заводах);

- обработки древесины;

- текстильного производства и производства легкой промышленности;

- обработки животных продуктов;

- обработки пищевых продуктов и вкусовых веществ;

- сельскохозяйственных объектов;

- сооружений санитарно-технических, транспортной инфраструктуры, установок и объектов коммунального назначения;

- складов, причалов и мест перегрузки и хранения грузов, производств фумигации грузов и судов, газовой дезинфекции, дератизации и дезинсекции;

2) проекты концепций основных направлений деятельности государственных органов, государственных инвестиционных, экологических и иных программ, договоров, контрактов, в том числе касающиеся изменения форм собственности и приватизации, республиканского значения;

- проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, разрабатываемых центральными государственными органами Республики Казахстан, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду;

- биологические обоснования на добычу и использование рыбных ресурсов и других видов водных животных в рыбохозяйственных водоемах (участках) международного и республиканского значений;

- биологические обоснования на добычу и использование животных, являющихся объектом охоты;

- генеральная схема организации территории Республики Казахстан;

- межрегиональная схема территориального развития;

- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий

республиканского значения, зоны экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации, а также программы реабилитации этих территорий;

3) документация, обосновывающая экологические требования к новой технике, технологиям, материалам и веществам, в том числе закупаемым за рубежом.

В остальных случаях государственная экологическая экспертиза объектов I категории проводится территориальным подразделением уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

Документацию на государственную экологическую экспертизу представляют:

— заказчик (инвестор) намечаемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности;

— руководитель государственного органа, который ведет разработку проектов нормативных правовых актов, планов и программ, подлежащих государственной экологической экспертизе.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы определяется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды (ст. 49 ЭК РК).

Срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать три месяца с момента передачи органам, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, всей необходимой документации, прошедшей предварительную экспертизу.

Срок предварительной экспертизы не должен превышать две недели со дня поступления документации на государственную экологическую экспертизу. В случае неполноты представленной документации она подлежит возвращению представившему ее лицу (ст. 50 ЭК РК).

Заключение государственной экологической экспертизы выдается по результатам ее проведения.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы содержит выводы о допустимости и возможности принятия решения по реализации объекта экологической экспертизы.

При отрицательном заключении государственной экологической экспертизы заказчик обязан обеспечить доработку представ-

ленных на экспертизу материалов в соответствии с предложениями и замечаниями экспертного заключения и в установленный им срок представить все материалы на повторную экологическую экспертизу либо отказаться от намечаемой деятельности.

Запрещаются финансирование и реализация проектов хозяйственной и иной деятельности, по которым обязательно проведение государственной экологической экспертизы, банками и иными финансовыми организациями без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Заключение государственной экологической экспертизы подписывается руководителями экспертных подразделений уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, территориальных подразделений уполномоченного органа в области охраны окружающей среды на соответствующей территории.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы к проектной документации действует в течение пяти лет со дня его выдачи.

Права и обязанности руководителей экспертных подразделений, экспертов, осуществляющих государственную экологическую экспертизу

Руководители экспертных подразделений, осуществляющих государственную экологическую экспертизу, имеют право:

- создавать в установленном порядке эколого-экспертные комиссии, группы для проведения государственной экологической экспертизы, привлекать к участию в работе отечественных и зарубежных специалистов, а также юридические лица;
- осуществлять контроль за деятельностью экспертных подразделений, создаваемых комиссий и групп;
- возглавлять экспертные советы государственной экологической экспертизы, организовывать их деятельность;
- определять методы проведения государственной экологической экспертизы;
- отклонять представленные на государственную экологическую экспертизу материалы, не отвечающие требованиям экологического законодательства Республики Казахстан;

— возвращать на доработку документы и материалы, содержащие ошибки в расчетах и другие нарушения, исправление которых требует дополнительных исследований, поисковых работ либо выделения дополнительных средств;

— подписывать заключения государственной экологической экспертизы;

— отзываться ранее выданные положительные заключения государственной экологической экспертизы в течение месяца с момента выявления обстоятельств, свидетельствующих о негативных последствиях реализации объекта экспертизы для окружающей среды, либо невыполнения заказчиком условий вышеназванных заключений;

— запрашивать необходимые для проведения государственной экологической экспертизы дополнительные материалы;

— представлять в банки и иные финансовые организации сведения об объектах экспертизы, которые не получили положительного заключения государственной экологической экспертизы;

— готовить и передавать соответствующие материалы правоохранительным и иным органам для решения вопросов о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Республики Казахстан.

При организации и проведении государственной экологической экспертизы руководители экспертных подразделений независимы и действуют в соответствии с экологическим законодательством Республики Казахстан.

Независимость руководителей экспертных подразделений обеспечивается положениями о них, утверждаемыми уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и местными исполнительными органами, включающими порядок их назначения, увольнения и иные условия, не противоречащие законодательству Республики Казахстан (ст. 52 ЭК РК).

Экспертом государственной экологической экспертизы является лицо, имеющее специальные знания и обладающее достаточным опытом, необходимым для проведения экологической экспертизы, и привлеченное в установленном порядке органом государственной экологической экспертизы к проведению государственной экологической экспертизы.

Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей экологической экспертизе, или разработчик объекта государственной экологической экспертизы, а также физические и юридические лица, состоящие с заказчиком или разработчиком в трудовых или иных договорных отношениях.

Эксперт государственной экологической экспертизы несет ответственность за выполненную им экспертизу в соответствии с законами Республики Казахстан.

Запрещается вмешательство государственных органов, физических, юридических и должностных лиц в деятельность эксперта, связанную с проведением государственной экологической экспертизы.

Нарушенные права эксперта государственной экологической экспертизы подлежат защите в судебном и административном порядке, а лица, виновные в этом нарушении, несут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

Эксперт государственной экологической экспертизы имеет право:

- требовать представления дополнительных материалов, имеющих значение для всесторонней и объективной оценки объекта государственной экологической экспертизы;

- дополнительно привлекать к проведению экологической экспертизы специалистов;

- вносить предложения по совершенствованию организации работы экспертизы, методологии, порядку и принципам ее осуществления;

- формировать особое мнение по объекту государственной экологической экспертизы, которое прилагается к заключению государственной экологической экспертизы.

Эксперт государственной экологической экспертизы обязан:

- обеспечивать комплексное, объективное и качественное проведение государственной экологической экспертизы;

- соблюдать требования экологического законодательства Республики Казахстан;

- проводить государственную экологическую экспертизу на основе действующих норм и правил;

- соблюдать установленные сроки и порядок осуществления государственной экологической экспертизы;

— готовить аргументированные заключения государственной экологической экспертизы и своевременно передавать их органам, принимающим решение о реализации объекта экспертизы, и заказчикам;

— при отклонении экспертируемых объектов от дальнейшего рассмотрения либо возвращении обосновывающих их материалов на доработку объективно оценивать и доказательно обосновывать заключения государственной экологической экспертизы;

— обеспечивать сохранность материалов и согласовывать свои действия в отношении конфиденциальных документов с их владельцем, не допускать разглашения вверенных ему сведений (ст. 53 ЭК РК).

В случае, если проведение государственной экологической экспертизы требует привлечения внешних экспертов, органы государственной экологической экспертизы имеют право обратиться за экспертными заключениями в другие государственные органы, иные организации, а также к отдельным специалистам. Привлечение внешних экспертов осуществляется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, местными исполнительными органами областей, города республиканского значения, столицы в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды осуществляет ведение реестра проектов нормативных правовых актов, прошедших государственную экологическую экспертизу, и присваивает им регистрационные номера (ст.ст. 53—54 ЭК РК).

При уполномоченном органе в области охраны окружающей среды создаются экспертные советы государственной экологической экспертизы, являющиеся консультативно-совещательными органами и действующие в соответствии с положениями о них.

Положения об экспертных советах государственной экологической экспертизы уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, их персональные составы утверждаются руководителем уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

Членами экспертных советов государственной экологической экспертизы могут являться должностные лица государственных

органов, функции которых связаны с охраной окружающей среды, ученые научно-исследовательских учреждений, высших учебных заведений, специалисты-практики и представители общественности.

К ведению экспертных советов государственной экологической экспертизы относятся:

— обсуждение сложных проблем обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при проведении экологической экспертизы;

— рассмотрение заключений государственной экологической экспертизы относительно объектов повышенной экологической опасности (ст. 56 ЭК РК).

Заявка на проведение государственной экологической экспертизы, за исключением заявок на проведение государственной экологической экспертизы проектов нормативов эмиссий в окружающую среду, подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации заказчиком намечаемой деятельности.

Всем заинтересованным гражданам и общественным объединениям предоставляется возможность выразить свое мнение в период проведения государственной экологической экспертизы.

Общественные слушания проводятся по проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан.

Порядок проведения общественных слушаний устанавливается уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и должен определять:

— выявление заинтересованных лиц;

— указание мест, где могут быть получены информация и консультации;

— указание способа информирования населения (расклейка афиш в определенных местах, публикация в газетах, организация выставок с представлением планов, чертежей, таблиц, графиков, моделей);

— определение способа, которым осуществляется консультация населения (письменные представления, опрос населения);

— сроки проведения общественных слушаний.

После принятия решения по заключению государственной экологической экспертизы всем заинтересованным лицам предостав-

ляется возможность получить информацию по объекту экспертизы в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом.

Разногласия при осуществлении государственной экологической экспертизы рассматриваются путем переговоров либо в судебном порядке.

Путем переговоров разногласия по вопросам государственной экологической экспертизы рассматриваются уполномоченным органом в области охраны окружающей среды по обращению любой из заинтересованных сторон, в том числе заказчика намечаемой деятельности, местного исполнительного органа. При этом предметом разногласий не может служить отрицательное заключение государственной экологической экспертизы (ст.ст. 57—58 ЭК РК).

Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 24 мая 2007 г. утверждены «Правила осуществления контроля за деятельностью должностных лиц местных исполнительных органов в области экологической экспертизы».

Финансирование государственной экологической экспертизы осуществляется за счет бюджетных средств, а также средств заказчиков.

Экологическая экспертиза — одна из функций государственного управления в области экологии. Экологическая экспертиза — это актуальное и многоаспектное понятие. Ее функции должны рассматриваться в следующих значениях:

Во-первых, экологическая экспертиза своим содержанием способствует государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды.

Во-вторых, экологическая экспертиза представляет собой один из механизмов, позволяющих управлять качеством окружающей среды и предусматривает выполнение экологических требований и проведение необходимых природоохранных мероприятий.

В-третьих, экологическая экспертиза обеспечивает только защиту экологических интересов и прав государства и граждан.

Экологическая экспертиза носит предупредительный характер, что для нынешней ситуации является очень привлекательным. То есть, посредством экологической экспертизы можно предотвратить возникновение нежелательных последствий, которые потом нужно будет устранять.

Преимущество экологической экспертизы в общей схеме природоохранного механизма является ее сугубо предупредительное значение, так как она должна осуществляться до начала эколого-вредной деятельности.¹

Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза — вид деятельности, осуществляемой на добровольных началах экспертными комиссиями, создаваемыми общественными объединениями.

Общественная экологическая экспертиза рассматривает любую хозяйственную и иную деятельность на предмет соблюдения общественных интересов по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды.

Инициатором общественной экологической экспертизы могут выступать физические лица или общественные объединения, интересы которых затрагиваются в случае реализации объекта общественной экологической экспертизы.

Организатор общественной экологической экспертизы — общественные объединения, от лица которых подается заявление о проведении общественной экологической экспертизы и принимаются меры по организации деятельности экспертной комиссии.

Организатор общественной экологической экспертизы имеет право:

— запрашивать у заказчика объекта общественной экологической экспертизы документы и материалы, необходимые для проведения общественной экологической экспертизы;

— создавать экспертную комиссию для проведения экспертизы;

— представлять в местные исполнительные органы и финансовые организации заключение общественной экологической экспертизы.

Организатор общественной экологической экспертизы обязан:

— организовать общественную экологическую экспертизу в соответствии с требованиями, изложенными в настоящем Кодексе;

¹ Баимбетов Н. С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Республике Казахстан. Автореф. дис. канд.юрид.наук.—Алматы, 1999.— С. 8—11.

— обеспечить информирование общественности о ходе и результатах общественной экологической экспертизы и учет общественного мнения в выработке заключения общественной экологической экспертизы;

— обеспечить открытость заключения общественной экологической экспертизы для всех заинтересованных сторон.

Экспертом общественной экологической экспертизы является физическое лицо, обладающее научными и (или) практическими знаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченное организатором общественной экологической экспертизы к проведению общественной экспертизы.

Экспертом общественной экологической экспертизы не может быть:

— представитель заказчика объекта общественной экологической экспертизы;

— представитель разработчика объекта общественной экологической экспертизы;

— физическое лицо, состоящее в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или разработчиком объекта общественной экологической экспертизы;

— представитель юридического лица, состоящего в договорных отношениях с заказчиком или с разработчиком объекта общественной экологической экспертизы.

Эксперт общественной экологической экспертизы участвует в ее проведении в соответствии с законодательством Республики Казахстан и заданием, выданным организатором общественной экологической экспертизы.

Эксперт общественной экологической экспертизы при проведении общественной экологической экспертизы имеет право выражать особое мнение по объекту общественной экологической экспертизы, которое прилагается к заключению общественной экологической экспертизы.

Эксперт общественной экологической экспертизы обязан:

— соблюдать требования экологического законодательства Республики Казахстан;

— обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы, а также

учет замечаний и предложений, поступающих в адрес общественной экологической экспертизы от заинтересованных физических лиц и общественных объединений;

— обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на общественную экологическую экспертизу, а также защиту интеллектуальной собственности.

Заказчиком объекта общественной экологической экспертизы является физическое или юридическое лицо намечаемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности.

Заказчик объекта общественной экологической экспертизы имеет право:

— на защиту охраняемых законом конфиденциальных сведений, содержащихся в документации по намечаемой деятельности;

— получать информацию и иметь доступ к информации о ходе и результатах проведения общественной экологической экспертизы;

— участвовать в общественных слушаниях и иных мероприятиях, проводимых в рамках общественной экологической экспертизы;

— представлять свои разъяснения и комментарии к заключению общественной экологической экспертизы в орган, осуществляющий государственную экологическую экспертизу, местные исполнительные органы.

Заказчик объекта общественной экологической экспертизы обязан:

— представлять на общественную экологическую экспертизу необходимые документы и материалы;

— представлять в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды письменный ответ на рекомендации, изложенные в заключении общественной экологической экспертизы.

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет:

— собственных средств общественных объединений, организующих и проводящих общественную экологическую экспертизу;

— добровольных пожертвований, грантов, предоставляемых на безвозмездной основе;

— иных источников, не запрещенных законодательными актами Республики Казахстан.

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии регистрации заявления организатора экспертизы о ее проведении.

Заявление о регистрации общественной экологической экспертизы подается ее организатором в местные исполнительные органы, на территории которых намечается деятельность объекта экспертизы.

В заявлении о проведении общественной экологической экспертизы должны быть указаны:

— наименование, юридический адрес организатора общественной экологической экспертизы;

— характер деятельности, предусмотренной уставом организатора общественной экологической экспертизы;

— сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы;

— сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения общественной экологической экспертизы.

Местные исполнительные органы в течение десяти рабочих дней со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязаны его зарегистрировать или отказать в регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

В регистрации заявления об организации общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если:

— общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении данного объекта;

— объект общественной экологической экспертизы содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;

— устав организатора общественной экологической экспертизы не предусматривает деятельность данного общественного объединения по проведению общественной экологической экспертизы;

— государственная экологическая экспертиза предполагаемого объекта общественной экологической экспертизы завершена.

В случае отказа в регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы местный исполнительный орган сообщает об этом инициатору и организатору общественной

экологической экспертизы в письменной форме с мотивированным обоснованием причин отказа.

Результаты общественной экологической экспертизы оформляются в виде заключения общественной экологической экспертизы, которое носит рекомендательный характер.

Заключение общественной экологической экспертизы должно содержать:

- наименование и юридический адрес организатора экологической экспертизы;

- фамилию, имя, отчество или полное наименование заказчика, наименование и местонахождение объекта общественной экологической экспертизы;

- сведения о регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы в местном исполнительном органе;

- сроки проведения общественной экологической экспертизы;

- состав документации, прошедшей общественную экологическую экспертизу, перечисление других документов, использованных в процессе общественной экологической экспертизы;

- состав членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы;

- изложение результатов экспертизы;

- описание задания по проведению общественной экологической экспертизы, определенного организатором общественной экологической экспертизы;

- описание процесса общественной экологической экспертизы, в том числе взаимодействия с общественностью, заказчиком и другими заинтересованными сторонами;

- выводы общественной экологической экспертизы.

Выводы общественной экологической экспертизы должны содержать:

- заключение о соответствии объекта общественной экологической экспертизы требованиям экологического законодательства Республики Казахстан;

- характеристику полноты, качества и достоверности проведенной заказчиком оценки воздействия на окружающую среду;

- характеристику позиций различных групп общественности по отношению к намечаемой деятельности, обзор предложений и замечаний общественности;

— мнение экспертов по экологической и социальной допустимости реализации объекта общественной экологической экспертизы;

— предложения и рекомендации органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику, государственным органам и юридическим лицам, принимающим решения, связанные с реализацией объекта экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы подписывается уполномоченным представителем организатора общественной экологической экспертизы, председателем и членами экспертной комиссии.

Заключение общественной экологической экспертизы направляется:

— в местный исполнительный орган, проводивший регистрацию заявления на проведение общественной экологической экспертизы;

— в орган, осуществляющий государственную экологическую экспертизу данного объекта;

— заказчику намечаемой деятельности;

— органам, принимающим решения, связанные с реализацией объекта общественной экологической экспертизы;

— в средства массовой информации.

Заказчик намечаемой деятельности обязан в месячный срок со дня получения заключения общественной экологической экспертизы рассмотреть выводы и рекомендации, содержащиеся в нем, и направить свои комментарии в орган государственной экологической экспертизы и организатору общественной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы должно быть рассмотрено при проведении государственной экологической экспертизы. Результаты рассмотрения должны быть направлены организатору общественной экологической экспертизы и в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды.

Заключение общественной экологической экспертизы может быть также учтено при принятии решений местными исполнительными органами, финансовыми организациями и заказчиком намечаемой деятельности (ст.ст. 60—67 ЭК РК).

Глава 12. МОНИТОРИНГ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Понятие мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, их объекты, виды и содержание

Один из важных факторов, обеспечивающих эффективность государственного управления в области экологии,— это наличие полной объективной информации о состоянии и качестве природной среды и степени воздействия на неё. Получение подобной информации составляет содержание самостоятельной функции государства — экологический мониторинг. Организация работ по мониторингу природной среды в Республике Казахстан начата с 1972 года, когда была создана Государственная служба наблюдений за уровнем загрязнения природной среды при Госкомгидромете.

Государственный экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды и природных ресурсов) — комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, природных ресурсов в целях оценки, прогноза и контроля изменений их состояния под воздействием природных и антропогенных факторов.

Объектами государственного экологического мониторинга являются атмосферный воздух, земля, поверхностные и подземные воды, недра, животный и растительный мир, а также климат и озоновый слой Земли, экологические системы, факторы воздействия окружающей среды на здоровье населения (ст. 137 ЭКРК).

Существующая практика управления в области экологии учитывает наличие субъектов негосударственной формы собственности. Поэтому в Экологическом кодексе выделяются государственный экологический мониторинг и производственный экологический мониторинг.

Мониторинг окружающей среды и природных ресурсов проводится с целью обеспечения принятия управленческих и хозяйственных решений в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Юридические лица — природопользователи обязаны вести производственный мониторинг окружающей среды, учет и отчетность о воздействии осуществляемой ими хозяйственной деятельности на окружающую среду. Средства измерения, используемые для производственного мониторинга окружающей среды, должны соответствовать требованиям стандартизации и метрологии.

В соответствии со ст. 132 ЭК РК производственный мониторинг является элементом производственного экологического контроля, выполняемым для получения объективных данных с установленной периодичностью.

В рамках осуществления производственного экологического контроля выполняются операционный мониторинг, мониторинг эмиссий в окружающую среду и мониторинг воздействия.

Операционный мониторинг (мониторинг производственного процесса) включает в себя наблюдение за параметрами технологического процесса для подтверждения того, что показатели деятельности природопользователя находятся в диапазоне, который считается целесообразным для его надлежащей проектной эксплуатации и соблюдения условий технологического регламента данного производства. Содержание операционного мониторинга определяется природопользователями.

Мониторинг эмиссий в окружающую среду включает в себя наблюдение за эмиссиями у источника для слежения за производственными потерями, количеством и качеством эмиссий и их изменением.

Проведение мониторинга воздействия включается в программу производственного экологического контроля в тех случаях, когда это необходимо для отслеживания соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан и нормативов качества окружающей среды.

Мониторинг воздействия является обязательным в случаях:
когда деятельность природопользователя затрагивает чувствительные экосистемы и состояние здоровья населения;

на этапе введения в эксплуатацию технологических объектов;

после аварийных эмиссий в окружающую среду.

Мониторинг воздействия может осуществляться природопользователем индивидуально, а также совместно с другими природо-

пользователями по согласованию с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Программа производственного мониторинга разрабатывается на основе оценки воздействия намечаемых работ на окружающую среду. Программа производственного мониторинга согласовывается с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, государственным органом санитарно-эпидемиологической службы и утверждается природопользователем. Продолжительность производственного мониторинга зависит от продолжительности воздействия.

Производственный мониторинг окружающей среды осуществляется производственными или независимыми лабораториями, аккредитованными в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании.

Данные производственного мониторинга используются для оценки состояния окружающей среды в рамках ведения Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов.

Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов — многоцелевая информационная система, включающая наблюдение за состоянием окружающей среды и природных ресурсов, а также анализ данных об их фактическом состоянии для принятия управленческих и хозяйственных решений в целях обеспечения экологической безопасности, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, а также санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов организуется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды совместно со специально уполномоченными государственными органами.

Принципами Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов являются:

функционирование на основе единого организационного, методологического, метрологического и информационного подхода;

максимальное использование возможностей существующих государственных и иных систем мониторинга.

Задачами Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов являются:

получение достоверной и сопоставимой информации о состоянии окружающей среды, биоразнообразия и экосистем, об источниках антропогенного воздействия, факторах среды обитания, влияющих на состояние здоровья населения;

оценка и прогноз состояния окружающей среды, уровней антропогенного воздействия, показателей состояния биосферы, функциональной целостности экосистем;

обеспечение данными для проведения анализа эффективности принимаемых управленческих решений и проводимых мероприятий по обеспечению экологической безопасности.

Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов формируется на базе действующих в Республике Казахстан систем и подсистем мониторинга, охватывающих прямо или косвенно вопросы охраны окружающей среды, включая среду обитания и здоровье населения.

Специально уполномоченные государственные органы в соответствии с их компетенцией обязаны проводить изучение природных объектов и организовывать виды (подсистемы) мониторинга (ст. 138 ЭК РК).

Информационное обеспечение Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов основывается на передаваемых в сводный банк данных результатов государственного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, выполняемого специально уполномоченными государственными органами, а также производственного мониторинга, осуществляемого природопользователями в рамках производственного экологического контроля.

Обмен информацией в рамках Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов осуществляется на безвозмездной основе в соответствии с перечнями, формами и сроками, утвержденными уполномоченным органом в области охраны окружающей среды по согласованию со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими мониторинг соответствующих видов природных ресурсов.

Содержание Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов и его подсистемы

Содержание Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов составляют следующие подсистемы мониторинга:

- мониторинг состояния окружающей среды;
- мониторинг природных ресурсов;
- специальные виды мониторинга.

В процессе функционирования в подсистемы Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов могут включаться другие виды мониторинга.

Мониторинг состояния окружающей среды включает в себя следующие виды:

- мониторинг состояния атмосферного воздуха;
- мониторинг состояния атмосферных осадков;
- мониторинг качественного состояния водных ресурсов;
- мониторинг состояния почв;
- метеорологический мониторинг;
- радиационный мониторинг;
- мониторинг трансграничных загрязнений;
- фоновый мониторинг.

Мониторинг состояния окружающей среды организуется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Мониторинг состояния атмосферного воздуха — система наблюдений за состоянием загрязнения атмосферного воздуха в населенных пунктах Республики Казахстан. Число государственных постов наблюдений и их размещение в каждом конкретном населенном пункте определяются уполномоченным органом в области охраны окружающей среды в пределах его компетенции с учетом численности населения, рельефа местности, фактического уровня загрязнения.

Мониторинг состояния атмосферных осадков — система наблюдений за химическим составом атмосферных осадков, который служит показателем загрязнения атмосферы, а также наблюдение за содержанием веществ в снежном покрове для оценки региональ-

ного загрязнения атмосферы в зимний период и выявления ареала распространения загрязняющих веществ от населенных пунктов и промышленных объектов.

Мониторинг качественного состояния водных ресурсов — система наблюдений за состоянием качества поверхностных и подземных вод.

Мониторинг состояния почв — система наблюдений за состоянием техногенного загрязнения почв на землях населенных пунктов, орошаемых территориях и сельскохозяйственных угодьях.

Метеорологический мониторинг — система комплексных метеорологических наблюдений, в том числе актинометрических, теплобалансовых, озонметрических, аэрологических, за физическими параметрами атмосферы и подстилающей поверхности в целях обеспечения государственных органов, физических и юридических лиц информацией о погоде, составления краткосрочных, долгосрочных метеорологических, агрометеорологических прогнозов и предупреждения о возможности возникновения стихийных метеорологических явлений. На основе данных метеорологического мониторинга осуществляется ведение мониторинга климата и озонового слоя Земли.

Радиационный мониторинг — система наблюдений за техногенным и природным радиоактивным загрязнением объектов окружающей среды и территорий.

Мониторинг трансграничных загрязнений — система наблюдений, осуществляемая в рамках международного сотрудничества с приграничными государствами за состоянием трансграничных вод и трансграничного загрязнения воздуха, а также эффективности мер, принимаемых для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия на окружающую среду.

Фоновый мониторинг — система наблюдений за состоянием атмосферы и других сред в их взаимодействии с биосферой на специализированной сети станций комплексного фонового мониторинга окружающей среды. (ст. 141 ЭК РК).

Мониторинг природных ресурсов включает в себя следующие виды:

мониторинг земель;

мониторинг водных объектов и их использования;

мониторинг недр;
мониторинг особо охраняемых природных территорий;
мониторинг горных экосистем и опустынивания;
мониторинг лесов;
мониторинг животного мира;
мониторинг растительного мира.

Мониторинг природных ресурсов осуществляется специально уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Порядок ведения мониторинга природных ресурсов определен в природноресурсовых кодексах, законах, специальными Правилами, Положениями.

Мониторинг земель представляет собой систему базовых (исходных), оперативных, периодических наблюдений за качественным и количественным состоянием земельного фонда, проводимых в целях своевременного выявления происходящих изменений, их оценки, прогноза дальнейшего развития и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов.

Данные мониторинга земель обобщаются в Государственном земельном кадастре.

Более подробно о мониторинге земель см. ЗК РК ст.159-162 и утвержденный Правительством РК от 19.09.2003 г. Порядок ведения мониторинга земель и пользования его данными в РК.

Мониторинг земель является составной частью мониторинга за состоянием окружающей природной среды и одновременно базой для ведения мониторинга других природных сред.

Объектом мониторинга земель являются все земли Республики Казахстан, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования земель.

Структура мониторинга земель определяется основным целевым назначением земель и территориальным охватом.

Мониторинг проводится с учетом особенностей целевого назначения земель и подразделяется на подсистемы, соответствующие категориям земель:

мониторинг земель сельскохозяйственного назначения;
мониторинг земель населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);

мониторинг земель промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения;

мониторинг земель особо охраняемых природных территорий, земель оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

мониторинг земель лесного фонда;

мониторинг земель водного фонда;

мониторинг земель запаса.

Мониторинг водных объектов представляет собой систему регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими, гидрогеохимическими, санитарно-химическими, микробиологическими, паразитологическими, радиологическими и токсикологическими показателями их состояния, сбор, обработку и передачу полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, оценки и прогнозирования их развития, выработку рекомендаций по предотвращению вредных последствий и определению степени эффективности осуществляемых водохозяйственных мероприятий.

Порядок ведения Мониторинга водных объектов осуществляется в соответствии со ст. 60 ВК РК и Правилами ведения государственного мониторинга водных объектов, утвержденными Правительством РК от 26.01.2004 г.

Мониторинг недр представляет собой систему наблюдений за состоянием недр для обеспечения рационального использования государственного фонда недр и своевременного выявления их изменений, оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. Данные мониторинга недр обобщаются в Государственном кадастре недр. Порядок ведения Мониторинга недр РК осуществляется в соответствии со ст. 120 Закона О недрах и недропользовании и Положения о государственном мониторинге недр РК утвержденных Правительством РК, от 27.01.1997 г.

Мониторинг особо охраняемых природных территорий — система наблюдений для изучения естественного течения природных процессов и влияния изменений состояния окружающей среды на экологические системы особо охраняемых природных территорий. Данные мониторинга особо охраняемых природных территорий обобщаются в Государственном кадастре особо охраняемых природных территорий.

Мониторинг горных экосистем и опустынивания — наблюдение за опустыниванием и его последствиями и состоянием горных экосистем.

Мониторинг лесов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда в целях государственного управления в области охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, пользования лесным фондом, сохранения биологического разнообразия и экологических функций лесов. Данные мониторинга лесов обобщаются в Государственном лесном кадастре.

Порядок ведения Мониторинга лесных экосистем осуществляется в соответствии со ст. 61 ЛК РК и Правил ведения государственного мониторинга лесов, утвержденных Правительством РК от 17.02.2004 г.

Мониторинг животного мира представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики объектов животного мира в целях государственного управления в области охраны, воспроизводства и использования животного мира и сохранения биологического разнообразия. Данные мониторинга животного мира обобщаются в Государственном кадастре животного мира.

Мониторинг растительного мира представляет собой систему наблюдений оценки состояния объектов растительного мира в целях их изучения, охраны, воспроизводства и устойчивого использования (ст. 142 ЭК РК).

К специальным видам мониторинга относятся:

мониторинг зон чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия;

мониторинг военно-испытательных полигонов;

мониторинг ракетно-космического комплекса «Байконур»;

мониторинг парниковых газов и потребления озоноразрушающих веществ;

санитарно-эпидемиологический мониторинг;

мониторинг климата и озонового слоя Земли;

космический мониторинг.

Мониторинг зон чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия — система наблюдений за состоянием окру-

жающей среды на территориях зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия.

Мониторинг военно-испытательных полигонов — система наблюдений за загрязнением окружающей среды, обусловленных испытанием военной техники, в том числе ракетной, проведением ядерных взрывов в мирных целях на территории закрытых и действующих полигонов.

Организацию ведения ниже указанных мониторингов осуществляет уполномоченный орган в области охраны окружающей среды.

Мониторинг ракетно-космического комплекса «Байконур» — система наблюдений за состоянием окружающей среды на территориях, подверженных влиянию ракетно-космической деятельности комплекса «Байконур».

Мониторинг парниковых газов и потребления озоноразрушающих веществ — система наблюдений и учета выбросов парниковых газов в атмосферу и потребления озоноразрушающих веществ и их источников.

Санитарно-эпидемиологический мониторинг — государственная система наблюдений за состоянием здоровья населения и среды обитания, их анализа, оценки и прогноза, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания. Мониторинг осуществляется уполномоченным государственным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Мониторинг климата и озонового слоя Земли — наблюдение за изменением климата и динамикой озонового слоя Земли, комплексной оценки и прогноза их состояния.

Космический мониторинг — система наблюдений за состоянием окружающей среды с использованием средств наблюдения космического базирования и дистанционного зондирования, организацию функционирования которой осуществляет уполномоченный государственный орган в области аэрокосмической деятельности (ст. 143 ЭК РК).

Ведение Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов осуществляется на трех уровнях:

локальном (производственный мониторинг и мониторинг на конкретных участках населенных пунктов, водоемах и реках, особо охраняемых природных территориях);

региональном (мониторинг в пределах административно-территориальных единиц с учетом физико-географических и экономических особенностей регионов, наличия экологически нагруженных зон и комплекса природных и техногенных факторов, оказывающих влияние на состояние окружающей среды и использование природных ресурсов);

республиканском (мониторинг, охватывающий всю территорию Республики Казахстан, с выделением, при необходимости, крупных регионов и отдельных объектов, имеющих общегосударственное значение).

Наблюдение за состоянием окружающей среды, а также отбор проб для анализа в рамках Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов осуществляются на специально созданных пунктах государственной, территориальной и частной сетей наблюдений. Анализ содержания загрязняющих веществ в отобранных пробах осуществляется аккредитованными аналитическими лабораториями.

Создание сетей наблюдений в рамках Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов согласовывается с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды (ст. 144 ЭК РК).

Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов финансируется за счет бюджетных средств и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов функционирует на основе:

организации и проведения научных исследований, методической базы, необходимой и достаточной для функционирования Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов;

разработки и установления нормативов, определяющих состояние окружающей среды, норм антропогенного воздействия на нее, норм экологической безопасности, которые являются основой для выполнения работ по оценке и прогнозированию состояния окружающей среды, выработке и принятию управленческих решений в природоохранной деятельности;

принятия и введения в действие нормативных правовых актов, регламентирующих требования, правила и процедуры, необходимые для создания и организации функционирования Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, структурных подразделений и элементов;

организации разработки и внедрения методических документов, позволяющих получить сопоставимые результаты наблюдений;

разработки структур информационных систем, систем баз данных, классификаторов, словарей данных и унифицированных форм документов;

технического обеспечения;

организации аккредитации аналитических лабораторий и других подразделений, обеспечивающих ведение мониторинга (ст.145 ЭК РК).

В силу глобального единства окружающей природной среды и неразрывной взаимосвязи всех ее экосистем национальный мониторинг тесно взаимосвязан с международным мониторингом, который осуществляется в рамках Глобальной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОСа) и охватывает национальные и региональные (межнациональные) системы мониторинга.

ГСМОС обеспечивает заинтересованные национальные и международные организации информацией о состоянии естественных и антропогенных изменений окружающей среды, которая нужна для управления качеством этой среды. ГСМОС имеет иные формы и виды мониторингов: климатический, загрязнений и возобновимых природных ресурсов. Если климатический мониторинг ГСМОС ведется практически аналогично национальному, то мониторинг загрязнений включает множество направлений. Такие как: определение загрязнения атмосферного воздуха, качества вод; выявление особо опасных загрязнителей и их переноса; остаточных пестицидов в биологических системах и др. Аналогичные направления и у мониторинга возобновимых ресурсов, охватывающего мониторинг состояния почвы, растительного мира, водных ресурсов и т. п.

Между ГСМОС и национальным мониторингом Республики Казахстан существует системная взаимосвязь, как и взаимосвязь ГСМОСа и национальных мониторингов других стран.

Глава 13. ПРИРОДНОРЕСУРСОВЫЕ И ИНЫЕ ВИДЫ КАДАСТРОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие природноресурсовых кадастров, их система, объекты, принципы, структура и содержание

Важным условием обеспечения охраны окружающей среды является наличие полных и достоверных сведений о природных объектах-ресурсах, их состоянии и положении. Получение таких данных достигается путем проведения государственного учета и ведения государственных кадастров природных ресурсов. Государственные кадастры природных ресурсов являются источником информации о качественном и количественном состоянии природных объектов. Сведения, содержащиеся в этих кадастрах, обязательно учитываются при осуществлении управленческих функций. Наличие полной и достоверной информации способствует принятию эффективных управленческих решений.

На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Важно, чтобы данные о качественных характеристиках природных ресурсов, содержащихся в соответствующих кадастрах, служили основой при принятии решения о предоставлении природного ресурса в пользование.

При ведении природоресурсовых кадастров можно отметить ряд специфических моментов:

во-первых, кадастр представляет собой не просто свод сведений о природном объекте, а систему сведений, которая позволяет, используя различные формы и методы кадастрового учета, создать полную и объективную «картину» о состоянии природного объекта;

во-вторых, кадастровый процесс представляет собой определенную процедуру, в которую вовлечены государственные органы, наделенные определенными правами, а также природопользовате-

ли, на которых возлагается ряд обязанностей по предоставлению кадастровых данных;

в-третьих, любое управленческое решение в области природопользования (предоставить или изъять природный объект, установить ставку налога или размер штрафа, предоставить льготы) базируется на данных кадастрового учета.

Единая система государственных кадастров природных ресурсов Республики Казахстан (далее — Единая система кадастров) создается и ведется как межотраслевая информационная система, объединяющая все виды государственных кадастров природных ресурсов Республики Казахстан в целях обеспечения единого общегосударственного комплексного учета и оценки природного и экономического потенциала Республики Казахстан.

Государственные кадастры природных ресурсов представляют собой систематизированный свод информации о количественных и качественных показателях природных ресурсов в порядке, установленном Экологическим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Объектами Единой системы кадастров являются составные части окружающей среды: земля, вода, лес, почва, недра, животный и растительный мир в их взаимодействии.

Единая система кадастров ведется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды совместно со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими мониторинг соответствующих видов природных ресурсов, на основе данных учета состояния и использования природных ресурсов.

Система государственных кадастров природных ресурсов содержится в цифровом виде на каждый учетный кадастровый объект документальные сведения о его состоянии с указанием географической привязки и организационно-правовой формы.

Основными принципами ведения Единой системы кадастров являются:

единство технологии обработки и предоставления кадастровой информации;

применение автоматизированных информационных технологий;

объективность пополнения и обновления информации (ст. 149 ЭК РК).

Структуру Единой системы кадастров составляют следующие объекты учета, мониторинг по которым осуществляется следующими специально уполномоченными государственными органами:

по государственному земельному кадастру — центральным уполномоченным органом в области управления земельными ресурсами — в целом по республике, а его территориальными органами — в пределах административно-территориальных единиц;

по государственному водному кадастру (поверхностным и подземным водным источникам, использованию водных ресурсов) — уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды, использования и охраны водного фонда, по изучению и использованию недр — в целом по республике, а их территориальными органами — в пределах бассейнов рек и административно-территориальных единиц;

по государственному лесному кадастру — уполномоченным государственным органом в области лесного хозяйства — в целом по республике, а его территориальными органами — в пределах административно-территориальных единиц;

по государственному кадастру месторождений и проявлений полезных ископаемых, техногенных минеральных образований — уполномоченным государственным органом по изучению и использованию недр — в целом по республике, а его территориальными органами — в пределах административно-территориальных единиц;

по государственному кадастру особо охраняемых природных территорий — уполномоченным государственным органом в области особо охраняемых природных территорий — в целом по республике, а его территориальными органами — в пределах административно-территориальных единиц;

по государственному кадастру животного мира — уполномоченным государственным органом в области охраны, воспроизводства и использования животного мира — в целом по республике, а его территориальными органами — в пределах административно-территориальных единиц (ст. 150 ЭК РК). Постановлением Правительства РК от 5 января 2005 г. утверждены Правила ведения

государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира Республики Казахстан.

Результаты учета и регистрации объектов, полученные в рамках кадастров природных ресурсов, передаются специально уполномоченными государственными органами в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды безвозмездно.

Данные об объекте, занесенном в Единую систему кадастров, должны включать:

сведения статистических форм, отчетные материалы, паспорт объекта, утвержденные специально уполномоченными государственными органами;

картографический материал о пространственном положении объектов и другие данные, необходимые для комплексной оценки территорий.

Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды обязан обеспечить доступ к информации, содержащейся в кадастрах, специально уполномоченным государственным органам, осуществляющим мониторинг соответствующих видов природных ресурсов (ст. 151 ЭК РК).

Приказом Министерства охраны окружающей среды от 6 августа 2007 г. утверждены Правила государственного учета природопользователей и источников загрязнения окружающей среды. Государственный учет природопользователей и источников загрязнения представляет собой систематизированный, периодически пополняемый и уточняемый свод кратких унифицированных сведений о природопользователе и принадлежащих ему источниках загрязнения окружающей среды.

Государственный кадастр отходов производства и потребления

В соответствии с Экологическим Кодексом РК ведется также Государственный кадастр отходов производства и потребления, который представляет собой систематизированный, на основе геоинформационных систем, периодически пополняемый и уточняемый свод унифицированных сведений по каждому объекту размещения отходов (с указанием их пространственного положения),

а также видов отходов, их происхождения и физико-химических свойств (с учетом опасности для населения и окружающей среды), компонентного состава, количественных и качественных показателей, технических, гидрогеологических и экологических условий хранения, захоронения и сброса, технологий их использования и обезвреживания.

Все виды отходов и объекты размещения отходов подлежат учету в Государственном кадастре отходов.

Государственный кадастр отходов ведется в целях обеспечения государственных органов, заинтересованных физических и юридических лиц информацией для оценки, прогнозирования, разработки технологических, экономических, правовых и других решений в отношении обеспечения охраны окружающей среды, а также ведения общегосударственного комплексного учета отходов.

Основной задачей ведения Государственного кадастра отходов является обеспечение общегосударственных, региональных и отраслевых информационно-экспертных систем и банков данных информацией по отходам, свойствам и технологиям их переработки.

На природопользователей возлагается обязанность представлять в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды следующую документацию:

паспорт опасных отходов (представляется повторно в случае его изменения);

материалы инвентаризации отходов представляется ежегодно по состоянию на 1 января до 1 марта года, следующего за отчетным.

отчеты по опасным отходам, форма которых утверждается уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и представляется ежегодно по состоянию на 1 января до 1 марта года, следующего за отчетным.

кадастровое дело по объекту размещения отходов, включающее:

решение местного исполнительного органа области (города республиканского значения, столицы) об отводе земельного участка на складирование и удаление отходов;

справку об установлении границ земельного участка и выдаче правоустанавливающего документа на земельный участок, заве-

ренную местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения), акимами городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов в пределах их компетенции по местонахождению земельного участка;

технично-экономическое обоснование создания объектов размещения отходов;

положительные заключения государственной экологической, санитарно-эпидемиологической экспертиз и экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании на создание объектов размещения отходов, указанные документы представляются повторно в случае их изменения.

По результатам ведения Государственного кадастра отходов уполномоченным органом в области охраны окружающей среды составляется ежегодный информационный обзор.

Государственный кадастр отходов издается на бумажном носителе в виде отдельной иллюстрированной книги на государственном и русском языках с периодичностью один раз в пять лет (ст. ст. 152-155 ЭК РК).

Кадастр захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра

Особое место в системе природоохранных кадастров отводится кадастру захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. утверждены Правила ведения государственного кадастра захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра (с изменениями и дополнениями).

Ведение Государственного кадастра захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра (далее — Государственный кадастр захоронений) является обязательным для природопользователей, имеющих объекты захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра на территории Республики Казахстан.

Государственный кадастр захоронений организует уполномоченный орган в области охраны окружающей среды в целях оперативного получения информации, принятия решения в области охраны окружающей среды, планового контроля за состоянием мест захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра.

Данные Государственного кадастра захоронений вводятся в единую систему цифровой информации о недрах и являются составной частью государственного мониторинга недр.

Учету Государственным кадастром захоронений подлежат объекты захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и места сброса сточных вод в недра.

Государственный кадастр захоронений содержит сведения, характеризующие тип и вид захороненных веществ и сброшенных вод с указанием их количественных и качественных показателей, горнотехнических, специальных инженерно-геологических, гидрогеологических и экологических условий захоронения и сброса, и включает:

общую характеристику объектов захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и мест сброса сточных вод: месторасположение, период эксплуатации, затраты на содержание, наличие и расположение наблюдательной сети мониторинга состояния окружающей среды и мониторинга недр;

физическую характеристику объектов захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и мест сброса сточных вод: характеристику изоляции, тип горных пород, глубину залегания и эффективную мощность пласта-коллектора, его площадь, коэффициент пористости, характеристику подстилающего и перекрывающего водоупора, скорость естественного потока подземных вод, хранение сброса и другие количественные и качественные показатели;

характеристику вредных веществ, радиоактивных отходов, сточных вод: наименование продукта, технологическое производство или процесс, в результате которого образуется продукт, физическую характеристику (полный химический состав, содержание токсичных компонентов, пожаровзрывоопасность, растворимость, совместимость с другими веществами при хранении, основные за-

грязняющие радионуклиды, их активность и другие характеристики), характеристику системы транспортировки.

Природопользователи ежегодно по состоянию на 1 января в течение первого квартала года, следующего за отчетным, представляют данные сведения, в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды в двух экземплярах.

Государственный кадастр захоронений ведется отдельно для вредных веществ, радиоактивных отходов и сточных вод, сбрасываемых в недра, в соответствии с нормативными правовыми актами, утверждаемыми уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Уполномоченным органом в области охраны окружающей среды на основе поступивших от природопользователей данных составляется Государственный кадастр захоронений.

Уполномоченным органом в области охраны окружающей среды при ведении Государственного кадастра захоронений обеспечиваются:

контроль за своевременным поступлением сведений от природопользователей;

сбор, учет, систематизация и хранение материалов;

создание и функционирование автоматизированной системы обработки данных с использованием вычислительной техники в целях справочно-информационного обслуживания природопользователей;

правильность оформления Государственного кадастра захоронений (ст. 156-158 ЭК РК).

В соответствии с Экологическим кодексом РК Правительство РК 8 октября 2007 г. утвердило Правила управления бесхозными опасными отходами, признанными решением суда поступившими в республиканскую собственность.

Учитывая, что земля один из важнейших объектов окружающей природной среды приведем в качестве примера и некоторые особенности ведения земельного кадастра.

Государственный земельный кадастр

Основные положения о земельном кадастре закреплены в ЗК РК ст. 152-158 и Правилах ведения государственного земельного

кадастра в Республике Казахстан, утвержденных постановлением Правительства РК от 20 сентября 2003 г.

Государственный земельный кадастр представляет собой систему сведений о природном и хозяйственном положении земель Республики Казахстан, местоположении, целевом использовании, размерах и границах земельных участков, их качественной характеристике, об учете землепользования и кадастровой стоимости земельных участков, иных необходимых сведений. В государственный земельный кадастр также включается информация о субъектах прав на земельные участки.

Составной частью земельного кадастра является мелиоративный кадастр орошаемых земель, представляющий собой систему сведений о мелиоративном состоянии орошаемых земельных участков, оценке их качественных характеристик по природным и ирригационно-хозяйственным условиям, об учете их использования.

Сведения государственного земельного кадастра являются государственным информационным ресурсом.

Государственный земельный кадастр ведется посредством проведения аэрофототопографических, фотограмметрических, кадастровых съемок, проектно-изыскательских, картографических и оценочных работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, мониторинга земель, количественного и качественного учета земель и других работ, связанных с ведением государственного земельного кадастра.

Данные государственного земельного кадастра являются основой при планировании использования и охраны земель, при проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель, а также для формирования единого государственного реестра земель, ведения правового и других кадастров, определения размера платежей за землю, учета стоимости земельных участков в составе недвижимого имущества и стоимости земли в составе природных ресурсов.

Единицей учета и хранения данных государственного земельного кадастра является земельный участок, выделенный в замкнутых границах, закрепляемый в установленном порядке за субъектами земельных правоотношений.

Государственному кадастровому учету подлежат земельные участки, расположенные на территории Республики Казахстан, независимо от формы собственности на землю, целевого назначения и разрешенного характера использования земельных участков (ст. 152 ЗК РК).

При учете земельных участков обязательным является фиксация следующих данных:

- имя собственника или пользователя земельного участка;
- площадь земельного участка;
- форма собственности на земельный участок;
- целевое назначение земельного участка;
- ограничения в использовании и обременении земельного участка;
- делимость или неделимость земельного участка;
- кадастровый номер земельного участка;
- сведения о находящемся на земельном участке недвижимом имуществе.

Содержание государственного земельного кадастра

Государственный земельный кадастр включает следующие виды работ:

- формирование кадастрового дела земельного участка;
- учет количества и качества земель;
- учет собственников земельных участков и землепользователей, а также других субъектов земельных правоотношений;
- учет земельных участков для целей государственной регистрации;
- государственную кадастровую оценку Земель и бонитировку почв;
- накопление, обработку и ведение банка данных о земельных участках и их субъектах, а также другой земельно-кадастровой информации на бумажных носителях и в электронном виде;
- создание и ведение автоматизированной информационной системы государственного земельного кадастра;
- изготовление и ведение земельно-кадастровых карт, в том числе цифровых;

ведение земельно-кадастровой книги и единого государственного реестра земель;

изготовление правоудостоверяющих документов на земельный участок (ст. 153 ЗК РК).

Учет земельных участков для целей регистрации и находящегося на них недвижимого имущества является необходимым условием, обеспечивающим государственную регистрацию прав собственности и других прав, а также обременение на недвижимое имущество.

Производство работ по учету земельных участков для целей регистрации осуществляется за счет средств заказчиков (ст. 154 ЗК РК).

Кадастровое деление территории Республики Казахстан осуществляется в целях присвоения земельным участкам кадастровых номеров.

Единицей кадастрового деления территории Республики Казахстан являются учетные кварталы.

Каждому земельному участку в целях определения местоположения (идентификации) присваиваются кадастровые номера.

Границы учетных кварталов и их коды по согласованию с органами архитектуры и градостроительства, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, определяются территориальными органами по управлению земельными ресурсами и утверждаются соответствующим исполнительным органом, которые в последующем используются в правовом кадастре.

Перечень кодов, присваиваемых областям, городам республиканского значения, районам и городам областного (районного) значения для целей формирования кадастровых номеров земельным участкам, устанавливается Правительством Республики Казахстан (ст. 155 ЗК РК).

Земельно-кадастровая документация на всех уровнях учета включает: базовую, периодически обновляемую и ежегодно составляемую.

К базовой земельно-кадастровой документации относятся:

земельно-кадастровые дела;

земельно-кадастровая книга;

единый государственный реестр земель;
земельно-кадастровые карты.

Структура, состав, содержание и формы земельно-кадастровой документации, а также порядок их ведения устанавливаются центральным уполномоченным органом по управлению земельными ресурсами (ст. 156 ЗК РК).

Порядок ведения государственного земельного кадастра

Государственный земельный кадастр ведется на бумажных носителях, может вестись с использованием электронных систем сбора, обработки и хранения информации. Порядок ведения государственного земельного кадастра устанавливается законодательством Республики Казахстан.

Предоставление сведений государственного земельного кадастра и пользование информацией кадастра.

Сведения государственного земельного кадастра об определенном земельном участке предоставляются в виде выписок по месту учета данного земельного участка.

Документирование сведений государственного земельного кадастра осуществляется на бумажных и электронных носителях. При наличии расхождений в сведениях, записанных на бумажных носителях, и сведениях, записанных на электронных носителях, приоритет имеют сведения, записанные на бумажных носителях, если иное не установлено законодательством Республики Казахстан.

Сведения кадастра о земельных участках соотносятся с земельно-кадастровыми картами (планами).

Формирование сведений государственного земельного кадастра обеспечивается проведением топографо-геодезических, аэрокосмических, картографических, землеустроительных работ, почвенных, геоботанических обследований и изысканий, работ по мониторингу земель, количественного и качественного учета земель, составлением земельно-кадастрового дела на конкретный земельный участок, изготовлением земельно-кадастровых карт и правоудостоверяющего документа на земельный участок.

Государственные органы, государственные предприятия и должностные лица, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, обязаны обеспечить достоверность сведений, включаемых в земельно-кадастровую документацию.

Сведения земельного кадастра, не содержащие государственных секретов и иных ограничений, являются общедоступными и предоставляются заинтересованным физическим и юридическим лицам на платной основе. Предоставление сведений земельного кадастра в государственные органы осуществляется на бесплатной основе, за счет предусмотренных на эти цели бюджетных средств.

В кадастре для каждого земельного участка фиксируются физические характеристики, позволяющие однозначно выделить его в пространстве, определить размеры и местоположение, а также стоимостная оценка (соразмерная цене земли).

Сведения о земельных участках соотносятся с земельно-кадастровыми картами, на которых отражаются закрепленный за данным участком номер, местоположение, границы и текстовые описания.

При ведении земельного кадастра оформляется ряд базовых документов, в которых фиксируются сведения о земельных участках и отражаются происходящие с ними изменения. К таким документам относятся:

- земельно-кадастровое дело земельного участка (кадастровое дело);
- государственная земельно-кадастровая книга соответствующей административно-территориальной единицы;
- земельно-кадастровая карта (кадастровая карта).

Кадастровое дело — дело об оформлении нового и реорганизации существующего земельного участка, в котором помещаются документы о земельном участке.

Земельно-кадастровые дела на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной собственности, заводятся специализированными государственными предприятиями, ведущими Кадастр, на основании решений местных исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения), акимов города районного значения, поселка, аула (села), аульных (сельских) округов, землеустроительного проекта о предоставлении права на землю, утвержденного уполномоченным органом по земельным отношениям области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), в соответствии с его компетенци-

ей, установленной Земельным кодексом Республики Казахстан, и материалов по установлению границ земельного участка.

Государственная земельно-кадастровая книга является документом, в котором учитываются земельные участки, содержатся достоверные сведения о пространственном, природном и хозяйственном положении земель.

Кадастровая карта земель создается и ведется в целях наглядного отображения размеров и границ земельных участков, учета их изменений при объединении и разделении.

Формирование участка из земель, находящихся в собственности граждан или негосударственных юридических лиц, при совершении сделки с частью делимого земельного участка производится на основании их заявлений о разделе делимого земельного участка. Заявление, подаваемое в уполномоченный орган по земельным отношениям области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), по месту нахождения земельного участка.

К заявлению прилагаются документы о праве частной собственности на земельный участок.

На выделенный земельный участок заводится новое земельно-кадастровое дело на основании землеустроительного проекта о разделе земельного участка, утвержденного уполномоченным органом по земельным отношениям области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), в соответствии с его компетенцией, установленной Земельным кодексом Республики Казахстан, и материалов по установлению границ земельного участка, а в ранее заведенное земельно-кадастровое дело на делимый земельный участок вносятся соответствующие изменения.

При слиянии нескольких земельных участков в один заводится новое кадастровое дело, в которое помещаются кадастровые дела, ранее заведенные на эти участки.

Единый государственный реестр земель является итоговым документом учета земельных участков в составе Кадастра, содержащим правовые, идентификационные, экономические и другие характеристики.

Уполномоченные органы по земельным отношениям области (городов республиканского значения, столицы), районов (городов

областного значения) составляют ежегодные отчеты о наличии земель и распределении их по категориям, собственникам земельных участков, землепользователям и угодьям (балансы земель), а также сведений о продаже земельных участков в собственность государством по районам (городам областного значения), городу республиканского значения, столице, областям Республики Казахстан. По состоянию на 1 ноября отчетного года, по формам, разрабатываемым центральным уполномоченным органом по управлению земельными ресурсами и утверждаемым центральным уполномоченным органом по статистике.

Центральный уполномоченный орган по управлению земельными ресурсами на основании данных балансов земель областей (города республиканского значения, столицы) составляет баланс земель Республики Казахстан.

Специализированные предприятия, ведущие Кадастр, один раз в 5 лет составляют отчеты о качественном состоянии земель по районам (городам областного значения), областям, городу республиканского значения, столице и в целом по республике.

При ведении земельного кадастра каждому земельному участку в целях определения (идентификации) присваивается кадастровый номер, индивидуальный, не повторяющийся на территории Республики Казахстан, который сохраняется, пока участок существует как единое целое. Этим же номером идентифицируется и земельно-кадастровое дело.

Физические и юридические лица для присвоения кадастрового номера земельному участку обращаются с заявлением в специализированное предприятие, ведущее Кадастр. Для замены документа, удостоверяющего право на землю, старого образца на новый, обращаются в уполномоченный орган по земельным отношениям области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения) по месту нахождения земельного участка.

К заявлению прилагается оригинал имеющегося правоудостоверяющего документа на земельный участок.

По результатам работ по идентификации земельного участка специализированное предприятие присваивает земельному участку кадастровый номер, делает соответствующую отметку на документе старого образца и выдает его заявителю. Информация о

присвоении кадастрового номера земельному участку представляется соответствующему уполномоченному органу по земельным отношениям по месту нахождения земельного участка.

По желанию заявителя осуществляется замена документов, удостоверяющих право на землю старого образца на новый правоудостоверяющий документ, который выдается заявителю уполномоченным органом по земельным отношениям области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения) в соответствии с его компетенцией.

В земельно-кадастровой книге и государственном реестре земель производится соответствующая запись.

Глава 14. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Сущность экономического регулирования

Экономика, ее объективные законы, так же как и право, является одним из основных социальных регуляторов, в том числе отношений в сфере взаимодействия общества и окружающей природной среды. Однако, как правильно указывает С. А. Боголюбов, говорить об абсолютной самостоятельности экономического и правового регулирования нельзя, так как в отсутствие правовых форм экономическое регулирование может приобрести стихийный характер. Например, законы рынка применительно к товарно-денежным отношениям носят стихийный характер, что в условиях рыночной экономики в известной степени признано нормальным. Но, регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды, экологической безопасности не может опираться преимущественно на законы рынка. Таким образом, следует говорить о единстве правового и экономического регулирования: воздействие на поведение субъекта в одинаковой степени оказывает экономическое содержание и правовая форма, в которую оно облекается.

Экономическое регулирование отношений по охране окружающей среды это государственное регулирование, осуществляемое посредством правовых форм, имеющее целью учет объективных экономических законов в решении экологических проблем. Суть экономического механизма охраны окружающей среды заключается в том, что экономические средства и методы призваны побуждать субъектов надлежащим способом относиться к вопросам охраны природы, что, по замыслу законодателя, должно принести им определенные экономические выгоды в процессе хозяйственной деятельности. Такие экономические факторы, как возможность извлечения прибыли, наличие благоприятного налогового и инвестиционного режимов, повышение конкурентоспо-

способности продукции на мировых рынках способны оказать решающее влияние на решение экологических проблем.¹

По мнению Д. Л. Байдельдинова и С. Д. Бекишевой, экономический механизм охраны окружающей природной среды и природопользования — это совокупность внутренних факторов, институтов, средств экономического характера, направленных на обеспечение охраны окружающей природной среды и рационального природопользования.² Конкретизируя данное понятие, А.Д.Рахметулин считает, что экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования — это совокупность экономических средств и методов, адекватно отражающих потребности общества в эффективном и рациональном использовании природных ресурсов, направленных на компенсацию негативных воздействий на окружающую среду и стимулирующих развитие экологосбалансированных и природоохранных производств и видов деятельности.³ Заслуживает внимания и высказывание О.И.Красова о том, что сущность экономического механизма, обеспечивающего сохранение окружающей природной среды, заключается в применении методов социально-экономического воздействия на юридических и физических лиц, деятельность которых оказывает влияние на состояние природы, с тем, чтобы побудить их выполнять требования законодательства об охране окружающей среды.

Вместе с тем, О. И. Крассов отмечает, что экономический механизм охраны окружающей среды — это правовой институт, включающий совокупность правовых норм, регулирующих условия и порядок аккумулирования денежных средств, поступающих в качестве платы за загрязнение окружающей среды и иные, вредные для нее воздействия. Кроме того, финансирование природоохранных мер и экономического стимулирования хозяйствующих субъектов путем применения налоговых и иных льгот.⁴ Однако, следу-

¹ Боголюбов С. А. Экологическое право.— М.: «Высшее образование», 2006.— С. 222.

² Байдельдинов Д. Л., Бекишева С. Д. Экологическое право Республики Казахстан.— Алматы, 2004.— С. 143.

³ Рахметулин А. Д. Правовое регулирование экологических платежей в Республике Казахстан. Автореферат дисс. к.ю.н.— Алматы, 2009.— С. 7.

⁴ Крассов О. И. Экологическое право.— М.: «Дело», 2001.— С. 241, 246.

ет учесть, что денежные средства поступают не только в качестве платы за загрязнение окружающей среды, но и как плата за природопользование.

На наш взгляд, наиболее лаконичное и соответствующее сущности экономико-правового механизма определение приведено Бринчуком М. М., который считает, что под экономическим механизмом природоохраны понимается совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования. Задача экономического механизма охраны окружающей среды заключается в том, чтобы обеспечить с помощью экономических мер достижение целей экологической политики государства, определяемой законодательством, другими нормативными правовыми актами и иными документами. Эта задача будет решена тем успешнее, чем оптимальнее будут урегулированы и реализованы отдельные элементы экономического механизма.¹

Применение экономических методов должно быть разумным. При чрезмерном увеличении масштабов платности природопользования можно задушить экономику, вызвать сопротивление со стороны предпринимателей² вместо поощрения предпринимательской инициативы в решении экологических задач. Экономические инструменты в силу своей сущности могут эффективно работать только в условиях стабильной, нормально функционирующей рыночной экономики.

Виды механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования

Видами механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования являются:

планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды;

плата за эмиссии в окружающую среду;

¹ Бринчук М. М. Экологическое право России (право окружающей среды).— М., 1998.— С. 410—412.

² Колбасов О. С. Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды // Экологическое право и рынок.— М., 1994.— С. 45.

плата за пользование отдельными видами природных ресурсов;

экономическое стимулирование охраны окружающей среды; рыночные механизмы и торговля квотами на эмиссии в окружающую среду;

экологическое страхование;

экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде.

Мероприятия по охране окружающей среды осуществляются за счет:

бюджетных средств;

собственных средств природопользователей;

иных источников, не запрещенных законодательными актами Республики Казахстан. Мероприятия по охране окружающей среды, финансируемые из бюджетов различных уровней, определяются в соответствии с направлениями, устанавливаемыми государственными, отраслевыми (секторальными) и региональными программами, а также решениями Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан и местных представительных органов.

Порядок разработки экологических программ, планов, финансируемых за счет бюджетных средств, устанавливается бюджетным законодательством Республики Казахстан.

Мероприятия по охране окружающей среды включаются в программы, планы социально-экономического развития Республики Казахстан, административно-территориальных единиц, экологические программы, планы определенной территории.

Региональные экологические программы, планы и программы, планы социально-экономического развития соответствующей территории до их утверждения подлежат согласованию с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы) разрабатывают и представляют уполномоченному органу в области охраны окружающей среды инвестиционные экологические проекты (программы) в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан.

Мероприятия по охране окружающей среды, финансируемые за счет собственных средств природопользователя, планируются природопользователем самостоятельно.

Планирование мероприятий по охране окружающей среды, финансируемых за счет иных источников, осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (ст.ст. 95-100 ЭК РК).

Кодексом Республики Казахстан О налогах и других обязательных платежах в бюджет, принятым 10 декабря 2008 г. (далее — НК), предусмотрены налоги и обязательные платежи за пользование отдельными природными ресурсами.

Рассмотрим особенности налоговых и специальных платежей как важного экономического механизма восполнения бюджета, средства которых направляются и на охрану окружающей среды.

Налоги — законодательно установленные государством в одностороннем порядке обязательные денежные платежи в бюджет, производимые в определенных размерах, носящие безвозвратный и безвозмездный характер (ст.12 НК).

Специальные платежи и налоги недропользователей

При проведении операций по недропользованию в рамках контрактов на недропользование, заключенных в порядке, определенном законодательством Республики Казахстан, недропользователи уплачивают все налоги и другие обязательные платежи в бюджет, установленные Налоговым Кодексом.

Кодекс определил порядок исчисления и уплаты специальных платежей и налогов недропользователей при проведении операций по недропользованию.

Специальные платежи и налоги недропользователей включают:

специальные платежи недропользователей:

- а) подписной бонус;
- б) бонус коммерческого обнаружения;
- в) платеж по возмещению исторических затрат;
- г) налог на добычу полезных ископаемых;
- д) налог на сверхприбыль.

Рассмотрим лишь отдельные положения Раздела 11 Налогового Кодекса по специальным платежам и налогам недропользователей.

Недропользователь по контрактной деятельности обязан вести раздельный налоговый учет по следующим налогам и другим обязательным платежам в бюджет:

- 1) корпоративному подоходному налогу;
- 2) подписному бонусу;
- 3) бонусу коммерческого обнаружения;
- 4) налогу на добычу полезных ископаемых;
- 5) налогу на сверхприбыль;
- 6) иным налогам и другим обязательным платежам в бюджет, которые исчисляются в порядке, отличном от установленного Налоговым Кодексом, на основании налогового режима контрактов на недропользование (ст. 310 НК).

Плательщиками корпоративного подоходного налога являются юридические лица — резиденты Республики Казахстан, за исключением государственных учреждений, а также юридические лица-нерезиденты, осуществляющие деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение или получающие доходы из источников в Республике Казахстан.

Юридические лица, применяющие специальный налоговый режим на основе упрощенной декларации, исчисляют и уплачивают корпоративный подоходный налог по доходам, облагаемым в рамках указанного режима, в соответствии с Налоговым Кодексом.

Объектами обложения корпоративным подоходным налогом являются:

- налогооблагаемый доход;
- доход, облагаемый у источника выплаты;
- чистый доход юридического лица-нерезидента, осуществляющего деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение(ст.ст. 81-82 НК).

Налогооблагаемый доход определяется как разница между совокупным годовым доходом с учетом корректировок, предусмотренных статьей 99 Налогового Кодекса, и вычетами, предусмотренными Разделом 4 Налогового Кодекса.

К доходам, облагаемым у источника выплаты, относятся:

выигрыши, выплачиваемые юридическим лицом-резидентом Республики Казахстан, юридическим лицом-нерезидентом, осуществляющим деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение, юридическому лицу-резиденту Республики Казахстан, юридическому лицу-нерезиденту, осуществляющему деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение;

доходы нерезидентов из источников в Республике Казахстан, определяемые в соответствии со статьей 192 Налогового кодекса, не связанные с постоянным учреждением таких нерезидентов;

вознаграждение, выплачиваемое юридическим лицом-резидентом Республики Казахстан, юридическим лицом-нерезидентом, осуществляющим деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение, юридическому лицу-резиденту Республики Казахстан, юридическому лицу-нерезиденту, осуществляющему деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение. За исключением доходов, не подлежащих обложению у источников выплат указанных в ст.143 Налогового кодекса.

Бонусы являются фиксированными платежами недропользователя.

В зависимости от вида и условий заключаемого контракта на недропользование для недропользователя могут быть установлены следующие виды бонусов:

подписной;

коммерческого обнаружения.

Подписной бонус. Подписной бонус является разовым фиксированным платежом недропользователя за приобретение права недропользования на контрактной территории.

Плательщиком подписного бонуса является физическое или юридическое лицо, ставшее победителем конкурса на получение права недропользования или получившее право недропользования на основе прямых переговоров по предоставлению права недропользования в соответствии с законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании, а также заключившее в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, один из следующих контрактов на недропользование:

контракт на разведку;

контракт на добычу полезных ископаемых (ст.ст.311-313 НК).

Стартовый размер подписного бонуса устанавливается отдельно для каждого заключаемого контракта на недропользование в МРП.

Стартовый размер подписного бонуса до проведения конкурса на получение права недропользования может быть увеличен по решению конкурсной комиссии компетентного органа.

Окончательный размер подписного бонуса в сумме не ниже стартового устанавливается решением конкурсной комиссии по результатам проведенного конкурса на получение права недропользования или компетентным органом по результатам проведения прямых переговоров с недропользователем и включается в контракт на недропользование (ст.314 НК).

Бонус коммерческого обнаружения уплачивается недропользователем в рамках контрактов:

на добычу полезных ископаемых в следующих случаях:

за каждое коммерческое обнаружение полезных ископаемых на контрактной территории, ранее объявленное данным недропользователем на соответствующей контрактной территории в рамках контракта на разведку;

за обнаружение в ходе проведения дополнительной разведки месторождения, приводящее к увеличению первоначально установленных уполномоченным для этих целей государственным органом Республики Казахстан извлекаемых запасов полезных ископаемых;

на совмещенную разведку и добычу за каждое коммерческое обнаружение полезных ископаемых на контрактной территории, в том числе за обнаружение в ходе проведения дополнительной разведки месторождений, приводящее к увеличению первоначально установленных уполномоченным для этих целей государственным органом Республики Казахстан извлекаемых запасов полезных ископаемых.

По контрактам на проведение разведки месторождений полезных ископаемых, не предусматривающим последующей их добычи, бонус коммерческого обнаружения не уплачивается.

Объектом обложения бонусом коммерческого обнаружения является физический объем извлекаемых запасов полезных ископаемых, который утвержден уполномоченным для этих целей государственным органом на данной контрактной территории.

Налоговой базой для исчисления бонуса коммерческого обнаружения является стоимость объема извлекаемых запасов полезных ископаемых, утвержденного уполномоченным для этих целей государственным органом.

Сумма бонуса коммерческого обнаружения определяется исходя из объекта обложения, налоговой базы и ставки.

Бонус коммерческого обнаружения уплачивается по ставке 0,1 процента от налоговой базы (ст.ст. 317-322 НК).

Платеж по возмещению исторических затрат является фиксированным платежом недропользователя по возмещению суммарных затрат, понесенных государством на геологическое изучение контрактной территории и разведку месторождений до заключения контракта на недропользование.

Сумма исторических затрат, понесенных государством на геологическое изучение контрактной территории и разведку месторождений, рассчитывается уполномоченным для этих целей государственным органом в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, и уплачивается в бюджет в соответствии с положениями настоящей статьи.

Часть суммы исторических затрат в соответствии с законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании подлежит уплате в бюджет в виде платы за приобретение геологической информации, находящейся в государственной собственности.

Оставшаяся часть суммы исторических затрат подлежит уплате в бюджет в виде платежа по возмещению исторических затрат (ст.325 НК).

Налог на добычу полезных ископаемых. Налог на добычу полезных ископаемых уплачивается недропользователем отдельно по каждому виду добываемых на территории Республики Казахстан минерального сырья, нефти, подземных вод и лечебных грязей.

В ходе осуществления деятельности по контракту на недропользование денежная форма выплаты налога на добычу полезных

ископаемых по решению Правительства Республики Казахстан может быть заменена натуральной формой в порядке, установленном дополнительным соглашением, заключаемым между уполномоченным государственным органом и недропользователем.

Налоговой базой для исчисления налога на добычу полезных ископаемых является стоимость объема добытых за налоговый период сырой нефти, газового конденсата и природного газа.

Сумма налога на добычу полезных ископаемых, подлежащая уплате в бюджет, определяется исходя из объекта налогообложения, налоговой базы и ставки.

Объектом обложения является физический объем добытых недропользователем за налоговый период общераспространенных полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей.

Налоговой базой для исчисления налога на добычу полезных ископаемых является стоимость объема добытых недропользователем за налоговый период общераспространенных полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей (ст.ст. 330-341 НК).

Налог на сверхприбыль

Налог на сверхприбыль исчисляется за налоговый период по каждому отдельному контракту на недропользование, по которому недропользователь является плательщиком налога на сверхприбыль

Объектом обложения налогом на сверхприбыль является часть чистого дохода недропользователя, определенного для целей исчисления налога на сверхприбыль в соответствии со статьей 348-1 Налогового кодекса по каждому отдельному контракту на недропользование за налоговый период, превышающая сумму, равную 25 процентам от суммы вычетов недропользователя для целей исчисления налога на сверхприбыль, определенных в соответствии со статьей 348-4 Налогового кодекса. (ст.ст. 347-348-4 НК).

Земельный налог

Земельные участки, находящиеся в собственности, постоянном землепользовании или первичном безвозмездном временном зем-

лепользовании, облагаются земельным налогом в соответствии с налоговым законодательством.

В целях налогообложения все земли рассматриваются в зависимости от их целевого назначения и принадлежности к следующим категориям:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения (далее — земли промышленности);
- земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения (далее — земли особо охраняемых природных территорий);
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Принадлежность земель к той или иной категории устанавливается земельным законодательством Республики Казахстан. Земли населенных пунктов для целей налогообложения разделены на две группы:

земли населенных пунктов, за исключением земель, занятых жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем;

земли, занятые жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем.

Налогообложению не подлежат следующие категории земель:

- земли особо охраняемых природных территорий;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности землевладельцев и землепользователей (ст. 372 НК).

Плательщиками земельного налога являются физические и юридические лица, имеющие объекты обложения:

- на праве собственности;

на праве постоянного землепользования;
на праве первичного безвозмездного временного землепользования.

Не являются плательщиками земельного налога:

плательщики единого земельного налога по земельным участкам, используемым в деятельности, на которую распространяется специальный налоговый режим для крестьянских или фермерских хозяйств;

государственные учреждения;

государственные предприятия исправительных учреждений уполномоченного государственного органа в сфере исполнения уголовных наказаний;

участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица, лица, награжденные орденами и медалями бывшего Союза ССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы Великой Отечественной войны, лица, проработавшие (прослужившие) не менее шести месяцев с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года и не награжденные орденами и медалями бывшего Союза ССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы Великой Отечественной войны, инвалиды, а также один из родителей инвалида с детства по:

земельным участкам, занятым жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем;

придомовым земельным участкам;

земельным участкам, предоставленным для ведения личного домашнего (подсобного) хозяйства, садоводства и дачного строительства, включая земли, занятые под постройки;

земельным участкам, занятым под гаражи;

многодетные матери, удостоенные звания «Мать-героиня», награжденные подвеской «Алтын алка», по:

земельным участкам, занятым жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем;

придомовым земельным участкам;

отдельно проживающие пенсионеры по:

земельным участкам, занятым жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем;

придомовым земельным участкам;

религиозные объединения .

По земельному участку, находящемуся в общей собственности (пользовании) нескольких лиц, за исключением земельного участка, входящего в состав активов паевого инвестиционного фонда, плательщиком земельного налога является каждое из этих лиц, если иное не предусмотрено в документах, удостоверяющих право владения или пользования этими земельными участками, или соглашением сторон (ст.ст. 373—374 НК)

Плательщиком земельного налога по земельному участку, входящему в состав активов паевого инвестиционного фонда, является управляющая компания данного паевого инвестиционного фонда.

Объектом налогообложения является земельный участок (при общей долевой собственности на земельный участок — земельная доля).

Не являются объектом налогообложения:

земельные участки общего пользования населенных пунктов.

К землям общего пользования населенных пунктов относятся земли, занятые и предназначенные для занятия площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, парками, скверами, бульварами, водоемами, пляжами, кладбищами и иными объектами в целях удовлетворения нужд населения (водопроводы, отопительные трубы, линии электропередачи, очистные сооружения, золошлакопроводы, теплотрассы и другие инженерные системы общего пользования);

земельные участки, занятые сетью государственных автомобильных дорог общего пользования.

К землям, занятым сетью государственных автомобильных дорог общего пользования в полосе отвода, относятся земли, занимаемые земляным полотном, транспортными развязками, путепроводами, искусственными сооружениями, притрассовыми резервами и иными сооружениями по обслуживанию дорог, служебными и жилыми помещениями дорожной службы, снегозащитными и декоративными насаждениями;

земельные участки, занятые под объекты, находящиеся на консервации по решению Правительства Республики Казахстан;

земельные участки, приобретенные для содержания арендных домов.

Объектом налогообложения для организаций железнодорожного транспорта являются земельные участки, предоставленные в установленном законодательством Республики Казахстан порядке под объекты организаций железнодорожного транспорта, включая земельные участки, занятые железнодорожными путями, полосами отчуждения, железнодорожными станциями, вокзалами.

Объектом налогообложения для организаций системы энергетики и электрификации, на балансе которых находятся линии электропередачи, являются земельные участки, предоставленные в установленном законодательством Республики Казахстан порядке этим организациям, включая земельные участки, занятые опорами линий электропередачи и подстанциями.

Объектом налогообложения для организаций, осуществляющих добычу, транспортировку нефти и газа, на балансе которых находятся нефтепроводы, газопроводы, являются земельные участки, предоставленные в установленном законодательством Республики Казахстан порядке этим организациям, включая земельные участки, занятые нефтепроводами, газопроводами.

Объектом налогообложения для организаций связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи, являются земельные участки, предоставленные в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, этим организациям, включая земельные участки, занятые опорами линий связи (ст.ст. 375—376 НК).

Налоговой базой для определения земельного налога является площадь земельного участка.

Базовые ставки земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения устанавливаются в расчете на один гектар и дифференцируются по качеству почв, пропорционально баллам бонитета от 1 до 100. Например, балл бонитета свыше 100 базовая налоговая ставка — 202,65 тенге (ст. 378 НК).

Базовые налоговые ставки на земли населенных пунктов устанавливаются в расчете на один квадратный метр площади. Приведем некоторые примеры этих размеров, в зависимости от вида населенного пункта. Базовые ставки налога на земли населенных пунктов, за исключением земель, занятых жилищным фондом,

в том числе строениями и сооружениями при нем (тенге) установлены в городах: Алматы — 28,95; Астана — 19,30; Актау — 9,65; Талдыкорган — 9,17; Алматинская область города областного значения — 6,75; города районного значения — 5,79; Остальные города районного значения процентов от ставки, установленной для областного центра поселки — 0,96; села (аулы) — 0,48.

Базовые ставки налога на земли, занятые жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем (тенге): Алматы — 0,96; Астана — 0,96; Талдыкорган — 0,58; Алматинская область: города областного значения — 0,39; города районного значения — 0,39; Остальные города областного значения — 0,39; Остальные города районного значения — 0,19; Поселки — 13; Села (аулы) — 0,09 (ст. 381 НК).

В ст. 382 НК определены Базовые налоговые ставки на придомовые земельные участки. Базовые налоговые ставки на земли промышленности, расположенные вне населенных пунктов определены в черте населенных пунктов ст.ст. 383—384 НК.

Налоговым кодексом установлены налоговые ставки на земли особо охраняемых природных территорий, лесного фонда и водного фонда, на земельные участки, выделенные под автостоянки, автозаправочные станции, занятые под казино.

Согласно ст. 386 НК земли населенных пунктов, выделенные под автостоянки и автозаправочные станции, подлежат налогообложению по базовым ставкам на земли населенных пунктов, за исключением земель, занятых жилищным фондом, в том числе строениями и сооружениями при нем, установленным статьей 381 Налогового Кодекса, увеличенным в десять раз. Аналогично решается вопрос и за размещение этих объектов на землях других категорий, но установленным для земель близлежащего населенного пункта .

Местным представительным органом определяется населенный пункт, базовые ставки на земли которого будут применяться при исчислении налога.

По решению местного представительного органа ставки налога могут быть уменьшены, но не менее установленных статьей 381 Налогового Кодекса.

Аналогично подлежат налогообложению земли населенных пунктов, занятые под казино.

Местные представительные органы имеют право понижать или повышать ставки земельного налога не более чем на 50 процентов от базовых ставок земельного налога, установленных Кодексом, за исключением земель, выделенных (отведенных) под автостоянки, автозаправочные станции и занятых под казино.

При этом запрещается понижение или повышение ставок земельного налога индивидуально для отдельных налогоплательщиков (ст. 387 НК).

Специальный земельный налоговый режим, предусмотрен для крестьянских или фермерских хозяйств, которым устанавливается особый порядок расчетов с бюджетом на основе уплаты единого земельного налога и распространяется на деятельность крестьянских или фермерских хозяйств по производству сельскохозяйственной продукции, переработке сельскохозяйственной продукции собственного производства и ее реализации, за исключением деятельности по производству, переработке и реализации подакцизной продукции.

Право применения специального налогового режима предоставляется крестьянским или фермерским хозяйствам при наличии земельных участков на праве частной собственности и (или) на праве землепользования, включая право вторичного землепользования (ст. 439 НК).

Объектом налогообложения для исчисления единого земельного налога является оценочная стоимость земельного участка.

Крестьянские или фермерские хозяйства исчисляют единый земельный налог за фактический период пользования земельным участком на праве землепользования.

При передаче крестьянским или фермерским хозяйством земельного участка в аренду другому крестьянскому или фермерскому хозяйству каждая из сторон исчисляет единый земельный налог за фактический период пользования земельным участком.

Исчисление единого земельного налога арендатором производится начиная с месяца, следующего за месяцем получения земельного участка в аренду (ст.ст. 443—444 НК).

Обязательные платежи в бюджет за пользование отдельными видами природных ресурсов

Обязательные платежи в бюджет за пользование отдельными видами природных ресурсов согласно ст. 102 ЭК РК устанавливаются налоговым законодательством. В соответствии с Налоговым кодексом установлены следующие платежи за природные ресурсы.

Плата за пользование земельными участками и водными ресурсами поверхностных источников

За земельные участки, предоставленные государством во временное возмездное землепользование (аренду), взимается плата за пользование земельными участками.

Порядок исчисления и уплаты в доход бюджета платы за пользование земельными участками определяется в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан.

При предоставлении на территории Республики Казахстан земельного участка в аренду другим государствам размер платы за пользование земельными участками определяется международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Предоставление земельных участков из государственной собственности в частную производится на возмездной основе путем продажи одновременно либо в рассрочку по решению местного исполнительного органа области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), акима города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в пределах его компетенции по предоставлению земельных участков, за исключением случаев, когда земельный участок предоставляется в собственность на безвозмездной основе.

Ежегодные суммы платы устанавливаются в расчетах, составляемых уполномоченными государственными органами по земельным отношениям, а на территориях специальных экономических зон — местными исполнительными органами или администрациями специальных экономических зон.

Расчеты суммы платы пересматриваются уполномоченными государственными органами по земельным отношениям, в случа-

ях изменения условий договоров, а также порядка исчисления земельного налога, установленного Налоговым Кодексом.

Плата за возмездное предоставление (продажу) права частной собственности на земельный участок (далее — плата за земельные участки) или права временного возмездного землепользования (далее — плата за продажу права аренды) исчисляется на основе кадастровой (оценочной) стоимости, рассчитываемой по базовым ставкам платы за земельные участки с применением поправочных коэффициентов.

Средства, поступающие от продажи государством земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность, зачисляются в Национальный фонд и используются в установленном законодательством Республики Казахстан порядке.

При изменении целевого назначения земельного участка, безвозмездно предоставленного для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, под иные цели, по которым настоящим Кодексом предусмотрено платное предоставление земельных участков, собственник земельного участка обязан выплатить в доход бюджета сумму, равную кадастровой (оценочной) стоимости земельного участка, предусмотренной законодательством Республики Казахстан для измененного целевого назначения.

При изменении целевого назначения, за исключением земель, изъятых для государственных нужд, земельного участка сельскохозяйственного назначения, а также сельскохозяйственного использования в пределах черты населенного пункта для использования его в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, собственник указанного земельного участка обязан выплатить в бюджет сумму, равную разнице между кадастровой (оценочной) стоимостью, предусмотренной законодательством Республики Казахстан для измененного целевого назначения, и ценой, по которой этот участок ранее был приобретен у государства.

При продаже или сдаче в аренду собственником земельного участка, продаже негосударственным землепользователем принадлежащего ему права землепользования другим лицам, а также при сдаче им земельного участка в аренду вторичным землепользователям размер, сроки и форма платы за земельные участки опреде-

ляются договорами купли-продажи или имущественного найма в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан.

Земельный участок может быть предоставлен в оплату уставного капитала (собственность) социально-предпринимательским корпорациям, имеющим статус национальной компании, по цене, исчисляемой по кадастровой (оценочной) стоимости земельного участка.

Базовые ставки платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность, сдаче государством или государственными землепользователями в аренду, а также размер платы за продажу права аренды устанавливаются Правительством Республики Казахстан не реже одного раза в год. При этом ставки платы за пользование земельными участками устанавливаются не ниже размеров ставок земельного налога.

Плата за продажу права аренды устанавливается дифференцированно от кадастровой (оценочной) стоимости конкретного земельного участка.

Кадастровая (оценочная) стоимость конкретного земельного участка определяется специализированными государственными предприятиями, ведущими государственный земельный кадастр, в соответствии с базовыми ставками платы за земельные участки, предоставляемые на возмездной основе в частную собственность или в аренду государством, с применением к ним поправочных (повышающих или понижающих) коэффициентов и оформляется актом определения кадастровой (оценочной) стоимости земельного участка, утверждаемым уполномоченным органом области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения) в пределах компетенции местных исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения) по предоставлению земельных участков.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 сентября 2003 г. (с изменениями и дополнениями от 7 ноября 2008 г.) установлены базовых ставок платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность, при сдаче государством или государственными землепользователями в аренду, а также размера платы за продажу права аренды земельных участков.

Например, размер ежегодной арендной платы за земельный участок устанавливается в пределах 100-120% от базовой ставки платы за земельный участок при сдаче в аренду.

Центральному уполномоченному органу по управлению земельными ресурсами на основании данных государственной статистики об общем уровне инфляции и результатов мониторинга рынка земли вносить по мере необходимости в Правительство Республики Казахстан предложения об уточнении базовых ставок платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность.

Постановлением установлены базовые ставки платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность под застройку или застроенные зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для их обслуживания.

Приведем в качестве примера Базовые ставки платы в некоторых населенных пунктах, которые взимаются в тенге за 1 кв.м. Астана — 3400, Алматы — 4800, Актау — 1436, Караганда — 1660, Талдыкорган — 1150, Шымкент — 1230. Проценты от ставки областного центра Города областного значения — 85, Города районного значения — 75.

Постановлением предусмотрены также базовые процентные ставки платы, в поселках и сельских населенных пунктах.

Примечание: **базовые ставки платы за земельные участки** в городах применяются в пределах границ, определенных их генеральными планами.

Кроме того, постановлением установлены базовые ставки платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность для сельскохозяйственных целей, которые определяются по каждой области, виду сельскохозяйственных угодий (пашня неорошаемая, пашня орошаемая, сенокосы, пастбища), типы и подтипы почв и определяются в тысячах тенге за один гектар. Например, в Восточно-Казахстанской области плата за один гектар неорошаемой пашни на выщелоченных черноземах — 59,5 тысяч тенге, орошаемые пашни на этих же почвах — 68,4 тысяч тенге.

Базовые ставки платы за земельные участки, предоставляемые в частную собственность в населенных пунктах (поселки и сель-

ские населенные пункты), расположенных в пригородной зоне городов Астаны, республиканского значения, областных центров и курортной зоне, увеличиваются в два раза.

Кадастровая (оценочная) стоимость дополнительных земельных участков, предоставляемых гражданам Республики Казахстан в частную собственность для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства сверх установленных норм бесплатной передачи, определяется исходя из базовых ставок платы за земельные участки сельских населенных пунктов, наиболее близко расположенных к оцениваемым участкам.

По земельным участкам, расположенным за пределами черты населенных пунктов, предоставленным (предоставляемым) гражданам и негосударственным юридическим лицам под застройку или застроенным зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений и сооружений). Кадастровая (оценочная) стоимость определяется исходя из размера десяти процентов от базовых ставок платы за земельные участки, предоставленные (предоставляемые) для указанных целей в городах областного значения.

При определении кадастровой (оценочной) стоимости выше указанных земельных участков, а также земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства сверх установленных норм, применяются поправочные коэффициенты за удаленность этих участков от центров сферы обслуживания.

Поправочные коэффициенты и границы зон в городах районного значения, поселках и сельских населенных пунктах утверждаются решением районного представительного органа по предложению местного исполнительного органа района, а в городах областного значения (городе республиканского значения, столице) — областным (города республиканского значения, столицы) представительным органом по предложению местного исполнительного органа области (города республиканского значения, столицы).

При этом предельный (максимальный) размер повышающего или понижающего коэффициента не должен превышать двухкратный размер.

При определении кадастровой (оценочной) стоимости земельных участков, предоставляемых государством для ведения сельскохозяйственного производства, применяются поправочные коэффициенты (повышающие или понижающие) в зависимости от качественного состояния земельного участка, его местоположения, водообеспеченности, удаленности от центров обслуживания.

Качественное состояние земельного участка по видам угодий и типам почв устанавливается на основании земельно-кадастровых карт, материалов почвенного, геоботанического, почвенно-мелиоративного и других изысканий.

При наличии нескольких факторов, повышающих или понижающих кадастровую (оценочную) стоимость земельного участка, коэффициенты перемножаются.

Общий размер повышения или понижения кадастровой (оценочной) стоимости земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства не должен превышать пятьдесят процентов от базовых ставок платы, установленных в ст 10 ЗК РК. (ст.ст. 9-11 ЗК РК). Сумма платы уплачивается в бюджет по месту нахождения земельных участков (ст.ст. 477-481 НК).

Плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников взимается за виды специального водопользования из поверхностных источников с изъятием воды из них или без ее изъятия. Специальное водопользование осуществляется на основании разрешительного документа, выдаваемого уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда. Специальное водопользование без оформленного разрешительного документа рассматривается как водопользование с превышением фактических объемов забора воды над установленными лимитами.

Плательщиками платы являются физические и юридические лица, осуществляющие пользование водными ресурсами поверхностных источников (далее — первичные водопользователи):

с применением стационарных, передвижных и плавучих сооружений по механическому и самотечному забору воды из поверхностных и морских вод;

с применением гидравлических электростанций;

с применением водохозяйственных сооружений для ведения рыбного хозяйства;

для добычи рыбных ресурсов;

для нужд водного транспорта.

Объектами обложения являются:

объем воды, забранной из поверхностного водного источника, за исключением объема воды для случаев, указанных в ст. 486 Налогового Кодекса РК. Как например: потеря воды на фильтрацию и испарение в каналах, межбассейновая переброска стока, объем вынужденного забора в оросительные системы, объем выработанной электроэнергии и прочие.

Плата не распространяется на сплав древесины без судовой тяги, рекреацию, применение землеройной техники, осушение болот.

Ставки платы устанавливаются местными представительными органами областей, городов республиканского значения и столицы на основании методики расчета платы, утвержденной уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда.

При превышении фактических объемов забора воды над лимитами водопользования, установленными уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда, ставки платы, предусмотренные Налоговым кодексом в части такого превышения, увеличиваются в пять раз.

Сумма платы исчисляется плательщиками самостоятельно исходя из фактических объемов водопользования и установленных ставок.

Плательщики (кроме налогоплательщиков, применяющих специальный налоговый режим для крестьянских или фермерских хозяйств) ежемесячно уплачивают в бюджет текущие суммы платы за фактические объемы водопользования не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным.

Сумма платы уплачивается в бюджет по месту специального водопользования, указанному в разрешительном документе.

Налогоплательщики, применяющие специальный налоговый режим для крестьянских или фермерских хозяйств, производят уплату платы в сроки, установленные статьей 446 Налогового кодекса.

Физические и юридические лица вносят плату за объем перевозок водным транспортом на водных объектах, имеющих подпорные гидротехнические и водорегулирующие сооружения, за тонну/километр перевезенных грузов.

Предприятия теплоэнергетики размер платы за воду, расходуемую для производства теплоэнергии для жилищно-эксплуатационных и коммунальных нужд, определяют по ставкам, предусмотренным для организаций, оказывающих жилищно-эксплуатационные и коммунальные услуги.

Предприятия теплоэнергетики, забирающие воду на технологические нужды для охлаждения агрегатов (возвратное водопотребление) в пределах лимита забора воды, размер платы определяют по ставкам, предусмотренным для организаций, оказывающих жилищно-эксплуатационные и коммунальные услуги. За безвозвратное водопотребление размер платы определяется по ставкам, установленным для промышленных предприятий (ст.ст. 484—489 НК).

Плата за эмиссии в окружающей среде

Плата за эмиссии в окружающую среду устанавливается налоговым законодательством Республики Казахстан.

Плата за эмиссии в окружающую среду, осуществляемая природопользователями в пределах нормативов, определенных в экологическом разрешении, взимается согласно перечню загрязняющих веществ и видов отходов, утверждаемому Правительством Республики Казахстан.

Методика расчета платы за эмиссии в окружающую среду утверждается уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Ставки платы за эмиссии в окружающую среду устанавливаются местными представительными органами областей (города республиканского значения, столицы), но не ниже базовых и не выше предельных ставок, утверждаемых Правительством Республики Казахстан.

Плата за эмиссии в окружающую среду (далее — плата) взимается за эмиссии в окружающую среду в порядке специального природопользования.

Специальное природопользование осуществляется на основании экологического разрешения (далее — разрешительный документ), выдаваемого уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды или местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения и столицы (далее — орган, выдающий разрешительный документ), за исключением выбросов загрязняющих веществ от передвижных источников.

Эмиссии в окружающую среду без оформленного в установленном порядке разрешительного документа рассматриваются как эмиссии в окружающую среду сверх установленных нормативов эмиссий в окружающую среду, за исключением выбросов загрязняющих веществ от передвижных источников.

Территориальные органы уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды и местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения и столицы ежеквартально не позднее 15 числа второго месяца, следующего за отчетным кварталом, представляют налоговым органам по месту своего нахождения сведения о плательщиках платы и объектах обложения по форме, установленной уполномоченным органом.

Плательщиками платы являются физические и юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Республики Казахстан в порядке специального природопользования.

Объектом обложения является фактический объем эмиссий в окружающую среду в пределах и (или) сверх установленных нормативов эмиссий в окружающую среду:

- выбросов загрязняющих веществ;
- сбросов загрязняющих веществ;
- размещенных отходов производства и потребления.

Ставки платы определяются исходя из размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете (далее — МРП) на первое число налогового периода.

Налоговым кодексом предусмотрены ставки платы за выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников от сжигания попутного и (или) природного газа в факелах составляют за 1 тонну в (МРП) по видам загрязняющих веществ, которые состав-

ляют, например: Окислы углерода — 0,16, Окислы меди — 299, Углеводороды — 2,23, Сероводород — 62, Меркаптан — 9966.

Ставки платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от передвижных источников в зависимости от вида топлива ставка за 1 тонну использованного топлива (МРП) составляет: Для неэтилированного бензина — 0,33, для дизельного топлива — 0,45, для сжиженного, сжатого газа — 0,24.

Предусмотрены ставки платы за размещение отходов производства и потребления за 1 тонну в МРП в зависимости от вида отходов. Приведем отдельные примеры. За размещение отходов производства и потребления на полигонах, в накопителях, санкционированных свалках и специально отведенных местах.

Местные представительные органы имеют право повышать ставки, установленные Кодексом, не более чем в два раза, за исключением ставок, выше установленных за выбросы загрязняющих веществ от сжигания попутного и (или) природного газа в факелах, которые они имеют право повышать не более чем в двадцать раз в соответствии со ст. 495 НК.

За эмиссии в окружающую среду сверх установленных лимитов ставки платы, установленные Налоговым кодексом, увеличиваются в десять раз.

Сумма платы исчисляется плательщиками самостоятельно исходя из фактических объемов эмиссий в окружающую среду и установленных ставок.

Плательщики платы с объемами платежей до 100 месячных расчетных показателей в суммарном годовом объеме вправе выкупить лимит на эмиссии в окружающую среду, установленный органом, выдающим разрешительный документ. Выкуп лимита производится с полной предварительной оплатой за текущий год при оформлении разрешительного документа не позднее 20 марта отчетного налогового периода.

В случае оформления разрешительного документа после срока указанные плательщики представляют декларацию не позднее 20 числа месяца, следующего за месяцем получения разрешительного документа.

Налогоплательщики, применяющие специальный налоговый режим для крестьянских или фермерских хозяйств, декларацию по плате не представляют (ст.ст. 492—498 НК).

Исполнение налоговых обязательств по плате за эмиссии в окружающую среду не освобождает природопользователя от возмещения ущерба, нанесенного им окружающей среде (ст.ст. 101—103 ЭК РК).

В целях сокращения эмиссий в окружающую среду Правительством Республики Казахстан могут быть введены рыночные механизмы путем установления лимитов и квот на эмиссии в окружающую среду и утверждения порядка торговли квотами и обязательствами на сокращение эмиссии в окружающую среду. Так, постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 февраля 2008 г. утверждены Правила торговли квотами и обязательствами на сокращение эмиссий в окружающую среду. Природопользователь получает право на годовую квоту на эмиссии в окружающую среду в случае установления таких квот.

В случае, если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, предусмотрена возможность участия Казахстана в торговле квотами по сокращению эмиссий в окружающую среду, природопользователи могут вступать в соответствующие договорные отношения с иностранными физическими и юридическими лицами в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.

Договор о торговле квотами, заключенный резидентом Республики Казахстан с иностранными физическими и юридическими лицами, подлежит регистрации в уполномоченном органе, определяемом Правительством Республики Казахстан (ст.ст. 104—106 ЭК РК).

Плата за пользование животным миром, лесные пользования, использование особо охраняемых природных территорий

Плата за пользование животным миром (далее — плата) взимается за пользование животным миром в порядке специального пользования животным миром.

Специальное пользование животным миром осуществляется на основании разрешения на пользование животным миром, выдаваемого уполномоченным государственным органом в области охраны, воспроизводства и использования животного мира.

Виды пользования животным миром устанавливаются законодательным актом Республики Казахстан.

Плата за пользование редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных устанавливается в каждом отдельном случае Правительством Республики Казахстан при выдаче разрешения на изъятие этих животных из природной среды.

Плата не взимается:

при изъятии из природной среды животных для целей мечения, кольцевания, переселения, акклиматизации, искусственного разведения и скрещивания в научно-исследовательских и хозяйственных целях с последующим их выпуском в природную среду;

при использовании объектов животного мира, являющихся собственностью физических и юридических лиц, разведенных искусственным путем и содержащихся в неволе и (или) полувольных условиях;

при осуществлении уполномоченным государственным органом в области охраны, воспроизводства и использования животного мира контрольного лова рыб и других водных животных в целях биологического обоснования на пользование рыбными ресурсами и другими видами водных животных;

при изъятии видов животных, численность которых подлежит регулированию в целях охраны здоровья населения, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, предотвращения ущерба окружающей среде, предупреждения опасности нанесения существенного ущерба сельскохозяйственной деятельности.

Плательщиками платы являются физические и юридические лица, получившие в порядке, установленном законодательным актом Республики Казахстан, право на специальное пользование животным миром (ст.ст. 449—502 НК).

Ставки платы определяются исходя из размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на дату уплаты платы.

Приведем примеры ставок платы при проведении промысловой, любительской и спортивной охоты в республике, которые зависят от вида диких животных и определяются за одну особь в МРП и составляют: лось (самец) при промысловой, соответствен-

но любительской и спортивной охоте 0—16; марал (самец) 0—13; соответственно на другие виды животных — марал (самка) 0—7; асканийский олень (самец) 0—9; сибирский горный козел (самец) 0—4; сайгак (самец) 4—5; бурый медведь (кроме тьянь-шаньского) 0—14; ондатра 0,045—0,9 ; зайцы (толай, русак, беляк) 0,010—0,045; волк 0—0.

Птицы: глухарь 0—0,15; фазан 0,02—0,060; гуси¹ (серый, белолобый, гуменник), черная казарка 0,020—0,045.

Ставки платы за пользование видами животных, являющихся объектами рыболовства, составляют за один особь или за один килограмм в МРП, например: в промысловых и научных целях, осетровые (белуга, осетр, севрюга, стерлядь, шип) — 0,064; лососевые (радужная форель, ленок, хариус) — 0,017; вобла — 0,0016; тюлень за один особь — 1,93; белый амур, сазан, карп, жерех, берш, сом, налим, толстолобик, щука, змееголов, судак — 0,013.

При проведении спортивно-любительского (рекреационного) рыболовства: с изъятием белуга — 6,5; осетровые — 5,5.

на основе принципа «поймал-отпустил»: осетровые (белуга, осетр, севрюга, стерлядь, шип) — 4,97; сиговые и лососевые — 0,27.

Налоговым кодексом предусмотрены также ставки платы за пользование видами животных, используемых в иных хозяйственных целях, кроме охоты и рыболовства (ст. 501 НК).

Сумма платы исчисляется плательщиками самостоятельно исходя из установленных ставок и количества животных (веса для отдельных видов водных животных).

Сумма платы уплачивается в бюджет по месту получения разрешения на пользование животным миром. Уплата производится до получения разрешения путем перечисления через банки или организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций.

Уплаченные суммы платы возврату не подлежат (ст. 502 НК).

Плата за лесные пользования (далее — плата) взимается за следующие виды лесных пользований на участках государственного лесного фонда:

заготовка древесины;

заготовка живицы и древесных соков;

¹ Кроме видов, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан.

заготовка второстепенных древесных ресурсов (коры, ветвей, пней, корней, листьев, почек деревьев и кустарников); побочные лесные пользования (сенокосение, пастьба скота, мараловодство, звероводство, размещение ульев и пасек, огородничество, бахчеводство и выращивание иных сельскохозяйственных культур, заготовка и сбор лекарственных растений и технического сырья, дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод и других пищевых продуктов, мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша).

Пользование участками государственного лесного фонда для: культурно-оздоровительных, рекреационных, туристских и спортивных целей;

нужд охотничьего хозяйства; научно-исследовательских целей.

Плательщиками платы являются государственные лесовладельцы, физические и юридические лица, получившие право лесопользования в порядке, установленном законодательным актом Республики Казахстан.

Не являются плательщиками платы частные лесовладельцы, осуществляющие лесопользование на участках частного лесного фонда, находящихся в их собственности или долгосрочном землепользовании в соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан, с целевым назначением для лесоразведения (ст. 504 НК).

Объектом обложения платой является объем лесных пользований и (или) площади участков государственного лесного фонда, предоставляемые в пользование, в том числе на особо охраняемых природных территориях, за исключением:

объема древесины, отпускаемой на корню, при осуществлении рубок ухода за составом и формой насаждений, а также регулирования его полноты в молодняках (осветление, прочистка) и рубок, связанных с реконструкцией малоценных лесных насаждений и формированием ландшафтов;

объема древесных ресурсов, живицы, второстепенных лесных ресурсов, изъятых для проведения научно-исследовательских работ (ст. 505 НК).

Ставки платы, за исключением ставки платы за древесину, отпускаемую на корню устанавливаются местными представительными органами областей, городов республиканского значения и

столицы на основании расчетов местных исполнительных органов, составленных в соответствии с порядком, определенным уполномоченным государственным органом в области лесного хозяйства (ст. 506 НК).

Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, определяются исходя из размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете, действующего на первое число соответствующего финансового года, в котором возникнет право на лесопользование, за один плотный кубический метр и составляют, например: древесно-кустарниковые — деловая древесина в зависимости от диаметра отрезков ствола в верхнем торце, без коры (МРП), сосна крупная (25 см и более) — 1,48, средняя (от 13 до 24 см) — 1,05, сосна мелкая (от 3 до 12 см) — 0,52. Сосна как дровяная древесина в коре (МРП) — 0,21; Ель Шренка при тех же размерах соответственно — 1,93, 1,37, 0,68—0,27; Кедр при тех же размерах соответственно — 2,67, 1,91, 0,93, 0,23; Дуб, ясьень соответственно при тех же размерах — 2,67, 1,91—0,93, 0,41; Саксаул как дровяная древесина — 0,60.

К ставкам платы применяются следующие коэффициенты:

в зависимости от удаленности лесосек от дорог общего пользования:

до 10 км — 1,30; 10,1 — 25 км — 1,20; 80,1 — 100 км — 0,40; более 100 км — 0,30.

Удаленность лесосеки от дорог общего пользования определяется по картографическим материалам по кратчайшему расстоянию от центра лесосеки до дороги и корректируется в зависимости от рельефа местности по коэффициентам, например

равнинный рельеф — 1,1;

холмистый рельеф или заболоченная местность — 1,25;

горный рельеф — 1,5.

За порубочные остатки (дрова из кроны), образовавшиеся при отпуске древесины на корню, ставка платы устанавливается в размере 20 процентов от ставки на дровяную древесину соответствующей породы (ст. 506 НК).

Сумма платы исчисляется государственными лесовладельцами и указывается в разрешительном документе.

Размер платы, подлежащей уплате, определяется:

при отпуске древесины на корню — исходя из объема лесопользования и ставок платы с учетом коэффициентов.

При иных видах лесопользования — исходя из объема и (или) площади лесопользования, ставок платы за иные виды лесопользования, устанавливаемых местными представительными органами областей, городов республиканского значения и столицы.

Приказом Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан от 12 июня 2009 года № 344 утверждены Методические указания по расчету ставок платы за лесные пользования в государственном лесном фонде и особо охраняемых природных территориях. Сумма платы уплачивается в бюджет по месту нахождения объекта лесопользования .

В случае, если ежедневные поступления наличных денег составляют менее 10-кратного размера месячного расчетного показателя, сдача денег для зачисления в бюджет осуществляется один раз в три операционных дня со дня, в который был осуществлен прием денег.

Возврат уплаченной суммы платы не производится, за исключением случаев принятия Правительством Республики Казахстан или уполномоченным государственным органом в области лесного хозяйства в пределах своей компетенции в соответствии с лесным законодательством Республики Казахстан решения о запрещении использования лесных ресурсов при возникновении угрозы деградации или гибели лесов.

При этом возврат уплаченной суммы платы производится налоговым органом по месту ее уплаты по налоговому заявлению плательщика после представления им документа, выданного государственными лесовладельцами, подтверждающего неиспользование лесорубочного билета, лесного билета на лесопользование (ст. 507 НК).

Плата за использование особо охраняемых природных территорий взимается за использование особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан, за исключением территорий государственных природных памятников, государственных природных заказников, государственных заповедных зон, в научных, эколого-просветительных, культурно-просветительных, учебных, туристских, рекреационных и ограниченных хозяйственных целях, определенных Законом Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях».

Плательщиками платы являются физические и юридические лица, использующие особо охраняемые природные территории Республики Казахстан.

Не являются плательщиками платы:

физические лица, постоянно проживающие в населенных пунктах и (или) имеющие дачные участки, которые расположены в границах особо охраняемых природных территорий;

природоохранные организации, определенные Законом Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» (ст.ст. 508-509 НК).

Ставка платы за использование особо охраняемых природных территорий республиканского значения определяется из расчета 0,1 месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года, за каждый день пребывания на особо охраняемой природной территории.

Ставки платы за использование особо охраняемых природных территорий местного значения устанавливаются местными представительными органами областей, городов республиканского значения и столицы по представлению местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы.

Сумма платы исчисляется плательщиками самостоятельно исходя из установленных ставок и количества дней пребывания на особо охраняемой природной территории. Физические и юридические лица — собственники земельных участков и землепользователи в границах особо охраняемых природных территорий вносят плату:

при использовании работников — за каждого работника;

при наличии на особо охраняемой природной территории стационарных учреждений лечения, отдыха, спортивно-оздоровительных учреждений — за каждое физическое лицо, пребывающее в таких учреждениях.

При представлении физическим лицом подтверждающего документа об уплате суммы платы повторно плата не взимается.

Использование особо охраняемых природных территорий плательщиками платы допускается только при наличии у них подтверждающих документов об оплате.

Сумма платы уплачивается по месту нахождения особо охраняемой природной территории.

Уплата в бюджет суммы платы производится путем перечисления через банки или организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций, либо внесения их наличными деньгами на контрольно-пропускных пунктах либо иных специально оборудованных местах, устанавливаемых природоохранными организациями, определенными законодательным актом Республики Казахстан в области особо охраняемых природных территорий, на основании бланков строгой отчетности по форме, установленной уполномоченным органом, или чеков контрольно-кассовой машины, подтверждающих указанную уплату.

Принятые суммы платы наличными деньгами сдаются природоохранными организациями, в банки или организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций, не позднее следующего операционного дня, в который был осуществлен прием денег для последующего зачисления их в бюджет. В случае, если ежедневные поступления наличных денег составляют менее 10-кратного размера месячного расчетного показателя, сдача денег осуществляется один раз в три операционных дня со дня, в который был осуществлен прием денег.

При уплате физическими лицами суммы платы наличными деньгами на бланках строгой отчетности проставляется идентификационный номер природоохранных организаций, определенных Законом Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях».

Уплаченные суммы платы возврату не подлежат (ст.ст. 510—511 НК).

Обязательное экологическое страхование

Субъекты, объекты, цели, принципы, договор, обязательного экологического страхования

Субъекты экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности, определенные Правительством Республики Казахстан,— это физические и юридические лица, заключившие со страховщиком договор обязательного экологического страхования, третьи лица — субъекты правоотношений, вовлеченные в проце-

дуры, вытекающие из обязательного экологического страхования, и интересам которых нанесен ущерб, подлежат обязательному экологическому страхованию в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об обязательном экологическом страховании от 13 декабря 2005 г.» (далее Закон).

Добровольное экологическое страхование осуществляется физическими и юридическими лицами в силу их волеизъявления. Виды, условия и порядок добровольного экологического страхования определяются договорами между страховщиками и страхователями.

Объектом обязательного экологического страхования является имущественный интерес лица, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, связанный с его обязанностью, установленной гражданским законодательством Республики Казахстан, возместить вред, причиненный жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения.

Целью обязательного экологического страхования является возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения.

Основными принципами обязательного экологического страхования являются:

гарантия возмещения убытков;

обеспечение исполнения сторонами своих обязательств по договору обязательного экологического страхования;

экономическое стимулирование предотвращения аварийного загрязнения окружающей среды (ст. 3-5 Закона).

Обязательное экологическое страхование осуществляется на основании договора, заключаемого в соответствии с настоящим Законом и Гражданским кодексом Республики Казахстан между страховщиком и страхователем в пользу третьих лиц, жизни, здоровью и имуществу которых и (или) окружающей среде может быть причинен вред.

Физические и (или) юридические лица, осуществляющие экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, не вправе осуществлять свою деятельность без заключения договора обязательного экологического страхования.

При наличии более одного владельца объекта, осуществляющих экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности, договор обязательного экологического страхования заключается любым из них с обязательным указанием в страховом полисе всех владельцев объекта в качестве застрахованных.

Договором обязательного экологического страхования предусматривается осуществление страховой выплаты по обязательствам, возникшим вследствие причинения вреда жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде при осуществлении страхователем экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности, за исключением возмещения морального вреда, упущенной выгоды и уплаты неустойки.

Договор обязательного экологического страхования должен быть заключен только со страховщиком, имеющим лицензию на право осуществления деятельности по данному виду (классу) обязательного страхования.

Страхователь свободен в выборе страховщика.

Страховщик не вправе отказать страхователю в заключении договора обязательного экологического страхования.

Договор обязательного экологического страхования заключается в письменной форме путем выдачи страховщиком страхователю страхового полиса.

Основанием для заключения договора обязательного экологического страхования является заявление страхователя.

Ответственность за неполноту условий, подлежащих указанию в договоре обязательного экологического страхования, несет страховщик.

В случае возникновения спора по договору обязательного экологического страхования вследствие неполноты отдельных его условий спор решается в пользу страхователя.

Страховой полис, помимо условий, перечисленных в статье 826 Гражданского кодекса Республики Казахстан, должен содержать размер предельного объема ответственности страховщика по одному страховому случаю.

Требования по содержанию и оформлению страхового полиса по обязательному экологическому страхованию устанавливаются законодательством Республики Казахстан.

Если лицо, на которое возложена обязанность страхования, не осуществило его или заключило договор обязательного экологического страхования на условиях, ухудшающих положение застрахованного по сравнению с тем, которое предусмотрено настоящим Законом, это лицо при наступлении страхового случая несет ответственность перед застрахованным на тех же условиях, на каких должна была бы быть осуществлена страховая выплата при надлежащем страховании.

Договор обязательного экологического страхования действует в отношении лиц, признанных потерпевшими.

В случае если страхователь, ответственность которого в соответствии с Законом подлежит обязательному экологическому страхованию, застраховал гражданско-правовую ответственность как владелец объекта, деятельность которого связана с опасностью причинения вреда третьим лицам, то договор обязательного экологического страхования заключается только в части страхования гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде.

Договор обязательного экологического страхования вступает в силу и становится обязательным для сторон с даты, установленной договором обязательного экологического страхования.

Договор обязательного экологического страхования действует не менее двенадцати месяцев с даты вступления его в силу.

Действие договора обязательного экологического страхования ограничивается территорией Республики Казахстан, если иное не предусмотрено международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан.

Договор обязательного экологического страхования считается прекращенным в случаях:

- истечения срока действия договора;
- досрочного прекращения договора;
- осуществления страховщиком страховой выплаты (страховых выплат) в размере страховой суммы по договору обязательного экологического страхования.

Договор обязательного экологического страхования прекращается досрочно в порядке и случаях, предусмотренных гражданским законодательством Республики Казахстан.

При досрочном прекращении договора обязательного экологического страхования страхователь имеет право на возврат части страховой премии в размерах определенных Законом (ст. 7-10 Закона).

Права и обязанности страхователя, страховщика и потерпевшего

Страхователь вправе:

требовать от страховщика разъяснения условий обязательного экологического страхования, своих прав и обязанностей по договору обязательного экологического страхования;

получить дубликат страхового полиса в случае его утери;

привлекать независимого эксперта для оценки размера вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения;

ознакомиться с результатами оценки размера причиненного вреда и расчетами размера страховой выплаты, произведенными страховщиком или независимым экспертом;

досрочно прекратить договор обязательного экологического страхования;

оспорить в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, решение страховщика об отказе в осуществлении страховой выплаты или уменьшении ее размера;

получить страховую выплату в случаях, предусмотренных настоящим Законом.

Договором обязательного экологического страхования могут быть предусмотрены и другие права страхователя, не противоречащие законодательным актам Республики Казахстан.

Страхователь обязан:

уплачивать страховые премии в размере, порядке и сроки, которые установлены договором обязательного экологического страхования;

информировать страховщика о состоянии страхового риска;

уведомить страховщика о наступлении страхового случая;

при аварийном загрязнении окружающей среды принять разумные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры, чтобы

предотвратить или уменьшить возможные убытки, в том числе меры к спасению имущества и оказанию помощи пострадавшим лицам;

сообщить в соответствующие органы исходя из их компетенции (органы противопожарной службы, службу скорой медицинской помощи, аварийные службы) об аварийном загрязнении окружающей среды и о пострадавших лицах;

обеспечить переход к страховщику права обратного требования к лицу, ответственному за наступление страхового случая.

Договором обязательного экологического страхования могут быть предусмотрены и другие обязанности страхователя, не противоречащие законодательным актам Республики Казахстан (ст. 11 Закона).

Страховщик вправе:

при заключении договора обязательного экологического страхования, кроме сведений, предусмотренных Гражданским кодексом Республики Казахстан, требовать от страхователя предоставления сведений, необходимых для заключения договора обязательного экологического страхования, в соответствии с настоящим Законом, в том числе информации о предшествующих договорах обязательного экологического страхования, страховых случаях и страховых выплатах;

запрашивать у соответствующих государственных органов и организаций, исходя из их компетенции, документы, подтверждающие факт наступления страхового случая и размер вреда, причиненного потерпевшим;

получать от страхователя полную и достоверную информацию, необходимую для оценки риска загрязнения окружающей среды, о причинах, размерах и последствиях происшедшего страхового случая;

производить оценку вреда, причиненного окружающей среде, поврежденного (уничтоженного) имущества потерпевшего (выгодоприобретателя) для установления причин и иных обстоятельств наступления страхового случая;

привлекать независимого эксперта для оценки размера вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения и опре-

деления размера страховой выплаты при наступлении страхового случая;

проводить собственные исследования состояния окружающей среды и экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемых страхователем до и после наступления страхового случая;

предъявлять право обратного требования к лицу, ответственно-му за причинение вреда, в случаях, предусмотренных Законом;

отказать в осуществлении страховой выплаты полностью или частично по основаниям, предусмотренным Законом.

Договором обязательного экологического страхования могут быть предусмотрены и другие права страховщика, не противоречащие законодательным актам Республики Казахстан.

Страховщик обязан:

ознакомить страхователя с условиями обязательного экологического страхования, разъяснить его права и обязанности, возникающие из договора обязательного экологического страхования;

выдать заявителю справку с указанием полного перечня представленных документов и даты их принятия;

после заключения договора обязательного экологического страхования выдать страхователю страховой полис;

при получении сообщения о наступлении страхового случая незамедлительно зарегистрировать его;

произвести по письменному заявлению страхователя или его представителя оценку размера вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения, составить страховой акт с указанием расчета размера страховой выплаты и предоставить его на ознакомление потерпевшему (выгодоприобретателю);

при наступлении страхового случая произвести страховую выплату в порядке и сроки, которые установлены настоящим Законом;

возместить страхователю расходы, понесенные им в целях предотвращения или уменьшения вреда при страховом случае;

обеспечить тайну страхования;

в случае утери страхового полиса на основании письменного заявления страхователя выдать ему дубликат страхового полиса;

в случае принятия решения об отказе в страховой выплате направить страхователю письменное обоснование причин отказа в течение десяти дней со дня принятия данного решения.

Договором обязательного экологического страхования могут быть предусмотрены и другие обязанности страховщика, не противоречащие законодательным актам Республики Казахстан.

Потерпевший вправе:

сообщить страховщику о наступлении страхового случая, происшедшего в результате осуществления страхователем (застрахованным) экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности;

произвести вместо страхователя (застрахованного) сбор документов, необходимых для осуществления страховой выплаты, и представить их страховщику;

привлекать независимого эксперта для оценки размера причиненного вреда;

ознакомиться с результатами оценки размера причиненного вреда и расчетами размера страховой выплаты, произведенными страховщиком или независимым экспертом;

получить страховую выплату в порядке и сроки, которые установлены настоящим Законом;

оспорить в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, решение страховщика об отказе в осуществлении страховой выплаты или уменьшении ее размера;

предъявить требование к страхователю о возмещении причиненного вреда в размере превышения суммы причиненного вреда над суммой полученной страховой выплаты.

В соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан права потерпевшего, установленные Законом, переходят к иным лицам, выступающим в качестве выгодоприобретателей (ст. 12-13 Закона).

Страховой случай и условия осуществления страховой выплаты

Страховым случаем по договору обязательного экологического страхования признается факт наступления гражданско-правовой ответственности страхователя по возмещению вреда, причиненно-

го жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения.

Доказывание наступления страхового случая, а также причиненных им убытков лежит на страхователе.

В случае отказа страховщика выплатить страховую выплату страховой случай считается наступившим со дня вступления решения суда о возмещении вреда, причиненного страхователем, в законную силу.

Размер страховой выплаты определяется страховщиком исходя из суммы требования потерпевшего (выгодоприобретателя) или вступившего в законную силу решения суда о возмещении причиненного вреда с учетом положений Закона (ст. 17 Закона).

Требование о страховой выплате к страховщику предъявляется страхователем или потерпевшим (выгодоприобретателем) в письменной форме с приложением документов, необходимых для осуществления страховой выплаты.

Страховая выплата не может превышать размер вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения (реального ущерба).

Страховая выплата за вред, причиненный жизни, здоровью и (или) имуществу потерпевшего, осуществляется страховщиком независимо от причитающихся сумм по социальному обеспечению, по другим договорам страхования.

По письменному заявлению потерпевшего или нотариально удостоверенной доверенности страховая выплата может быть осуществлена непосредственно лицу, оказавшему (оказывающему) ему услуги по возмещению вреда, причиненного здоровью и (или) имуществу в результате аварийного загрязнения окружающей среды.

При осуществлении страховой выплаты страховщик не вправе требовать от выгодоприобретателя принятия условий, ограничивающих его право требования к страховщику.

Страховщик вправе полностью или частично отказать в страховой выплате, если страховой случай произошел вследствие:

умышленных действий выгодоприобретателя, направленных на возникновение страхового случая либо способствующих его наступлению, за исключением действий, совершенных в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости;

действий выгодоприобретателя, признанных в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан, умышленными преступлениями или административными правонарушениями, находящимися в причинной связи со страховым случаем.

Основаниями для отказа страховщика в осуществлении страховой выплаты могут быть также:

получение страхователем соответствующего возмещения вреда от лица, виновного в причинении вреда;

неуведомление или несвоевременное уведомление страховщика о наступлении страхового случая, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;

сообщение страхователем страховщику заведомо ложных сведений об объекте страхования, страховом риске, страховом случае и его последствиях;

умышленное непринятие страхователем мер по уменьшению убытков от страхового случая;

воспрепятствование страхователем страховщику в расследовании обстоятельств наступления страхового случая и в установлении размера причиненного им убытка;

отказ страхователя от своего права требования к лицу, ответственному за наступление страхового случая, а также отказ передать страховщику документы, необходимые для перехода к страховщику права требования. Если страховое возмещение уже было выплачено, страховщик вправе требовать его возврата полностью или частично.

Неуведомление или несвоевременное уведомление страховщика о наступлении страхового случая не может служить основанием для отказа в страховой выплате, если оно обусловлено причинами, не зависящими от воли страхователя, и представлены соответствующие документы, подтверждающие данный факт.

При наличии оснований для отказа в страховой выплате страховщик обязан в течение десяти рабочих дней со дня предъявления требования направить лицу, заявившему требование о страховой выплате, соответствующее решение о полном или частичном отказе в страховой выплате в письменной форме с мотивированным обоснованием причин отказа.

Страховщик освобождается от осуществления страховой выплаты, если страховой случай произошел вследствие: военных действий, гражданской войны, народных волнений всякого рода, массовых беспорядков или забастовок; чрезвычайных ситуаций природного характера (ст. 19-22 Закона).

Экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде

Экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде,— стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов.

Должностные лица уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в месячный срок с даты установления факта нанесения ущерба окружающей среде проводят сбор и анализ необходимых материалов и устанавливают экономическую оценку нанесенного ущерба.

Экономическая оценка ущерба от загрязнения атмосферного воздуха и водных ресурсов сверх установленных нормативов, а также от размещения отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных, сверх установленных нормативов определяется прямым или косвенным методами согласно правилам, утвержденным Правительством Республики Казахстан.

Правила установления экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды утверждены постановлением Правительства РК от 27 июня 2007 г. (с изменениями от 26.01.2010), согласно которым экономическая оценка ущерба устанавливается следующими методами: прямой метод экономической оценки ущерба; косвенный метод экономической оценки ущерба.

Прямой метод экономической оценки ущерба состоит в определении фактических затрат, необходимых для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов посредством наиболее эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий.

Должностными лицами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в первую очередь рассматривается

возможность осуществления мероприятий по восстановлению окружающей среды лицом, нанесшим ущерб окружающей среде.

Соответствующие обязательства по проведению мероприятий по восстановлению окружающей среды излагаются в гарантийном письме лица, нанесшего ущерб окружающей среде, с указанием конкретных мероприятий и сроков их проведения.

Стоимость мер по ликвидации последствий ущерба определяется по их рыночной стоимости.

При экономической оценке ущерба прямым методом должностные лица уполномоченного органа в области охраны окружающей среды могут привлекать независимых экспертов. В качестве экспертов могут выступать экологические аудиторы, специалисты проектных, инженерных и научных организаций.

Обязанность по оплате работы независимых экспертов возлагается на лицо, нанесшее ущерб окружающей среде.

Косвенный метод экономической оценки ущерба применяется в случае, когда не может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба.

Косвенный метод экономической оценки ущерба основывается на разнице между фактическим воздействием на окружающую среду и установленным нормативом по всем видам загрязняющих веществ, а также исходя из размера месячного расчетного показателя, уровнях экологической опасности и экологического риска.

Экономическая оценка ущерба косвенным методом определяется в зависимости от видов воздействия на окружающую среду путем суммирования ущерба по каждому ингредиенту (ст.ст. 108-110 ЭК РК).

Согласно выше указанным Правилам уровень экологической опасности, вызванной нарушением экологического законодательства, а также экологического риска определяется должностными лицами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды на основании критериев, приведенных в Правилах.

Укажем основные положения и расчеты экономической оценки ущерба, предусмотренные в Правилах.

1. Экономической оценки ущерба от загрязнения атмосферного воздуха от стационарных источников, загрязнения водных ресурсов, размещения отходов производства и потребления сверхустановленных нормативов и от передвижных источников.

2. Экономической оценки ущерба от размещения в окружающей среде сверхустановленных нормативов радиоактивных отходов, источников ионизирующего излучения, а также от размещенных в окружающей среде строительных материалов, хвостов и шламов горного производства, сточных и рудничных вод.

3. Экономической оценки ущерба от загрязнения подземных вод, которая определяется прямым методом по стоимости мероприятий по их очистке либо косвенным методом, исходя из фактического объема самовольного сброса сточных вод.

4. В случае, если загрязнение окружающей среды, размещение отходов произошли без получения экологического разрешения, применяются формулы расчета в соответствии с Правилами, где нормативы эмиссий в окружающую среду принимаются равными нулю.

5. Экономической оценки ущерба от самовольной добычи общераспространенных полезных ископаемых (далее — ОПИ) или незаконного пользования ими определяется в десятикратном размере стоимости добытых полезных ископаемых и/или произведенного товарного продукта, полученного из ОПИ. Стоимость добытых ОПИ и произведенного товарного продукта определяется исходя из средней рыночной цены реализации товарного продукта за период не свыше квартала, начиная с даты выявления нарушения.

В случае отсутствия реализации товарного продукта стоимость добытых ОПИ определяется исходя из средних рыночных цен, сложившихся у природопользователей, осуществляющих аналогичную деятельность в данной административно-территориальной единице за квартал, предшествующий кварталу, в котором выявлено нарушение.

Указанные сведения запрашиваются в уполномоченном органе по изучению и использованию недр либо в местных исполнительных органах.

6. В случае, если хозяйствующим субъектом осуществлялись действия, повлекшие полную потерю специфической хозяйственной, ландшафтно-рекреационной и экосистемной (водорегулирующей, почвозащитной) ценности земель, восстановление которой невозможно, либо требует проведения специальных работ (рекультивация земель, лесопосадочные и другие работы). Экономическая оценка ущерба осуществляется прямым методом в размере стоимости затрат, необходимых для восстановления утраченных качеств

почвы, либо косвенным методом, исходя из фактического объема самовольного сброса сточных вод и иных жидких загрязняющих веществ, либо объемов самовольного размещения отходов в соответствии с настоящими Правилами.

7. Экономическая оценка ущерба, нанесенного непосредственно земельным и лесным ресурсам изъятием сельскохозяйственных и лесных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, а также ущерба животному и растительному миру, причиненного незаконным добыванием, заготовкой, повреждением или уничтожением животных и растений, определяется согласно требованиям земельного, лесного законодательства, а также законодательства Республики Казахстан об особо охраняемых природных территориях, а также об охране, воспроизводстве и использовании животного мира.

8. Экономическая оценка ущерба, нанесенного животному и растительному миру, рыбным запасам и гидробионтам непосредственно через загрязнение, уничтожение или повреждение земельных, водных и растительных ресурсов, определяется по результатам экономической оценки ущерба, причиненного земельным, водным и растительным ресурсам в совокупном объеме в соответствии с действующим законодательством.

9. Правилами определена экономическая оценка ущерба от пролитой нефти (нефтепродуктов) на водную (морскую) поверхность. Площадь и концентрация нефти (нефтепродуктов) определяются на основании данных по обследованию водной поверхности и лабораторных анализов, проведенных на основании соответствующих нормативных и методических документов, действующих в Республике Казахстан.

Масса нефти (нефтепродуктов), загрязняющей (их) водные объекты, определяется суммированием массы растворенной (их) и эмульгированной в воде нефти (нефтепродуктов), значение которой (ых) соответствует предельной концентрации в условиях максимального растворения, и массы пленочной нефти (нефтепродуктов) на поверхности водного объекта.

10. Кроме того, Правилами определена экономическая оценка ущерба от загрязнения окружающей среды, наносимого при возникновении аварий при подготовке и пуске ракеты с космодрома «Байконур».

Глава 15. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Общие положения об экологических требованиях и их виды

Экологические требования устанавливаются к хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на территории Республики Казахстан.

Экологические требования подразделяются на следующие виды:

общие экологические требования к хозяйственной и иной деятельности;

экологические требования при использовании природных ресурсов;

экологические требования на особо охраняемых природных территориях;

экологические требования к хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря;

экологические требования к использованию радиоактивных материалов, атомной энергии и обеспечению радиационной безопасности;

экологические требования при производстве и использовании потенциально опасных химических и биологических веществ, генетически модифицированных продуктов и организмов;

экологические требования при обращении с отходами производства и потребления;

экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности.

Экологическим законодательством Республики Казахстан могут устанавливаться иные виды экологических требований (ст. 194 ЭК РК).

Учет экологических требований при приватизации государственного имущества государственный орган, уполномоченный на осуществление приватизации, обеспечивает соблюдение экологических требований.

Приватизация предприятий и иных объектов осуществляется с учетом результатов проверки экологического состояния, которая должна быть предусмотрена планом приватизации предприятия и иного объекта и осуществляться с участием уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

При возбуждении дела о банкротстве юридического лица-природопользователя, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, проводится обязательный экологический аудит.

При производстве по делу о банкротстве юридического лица-природопользователя обеспечивается учет результатов обязательного экологического аудита.

Реорганизация юридического лица-природопользователя, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, проводится с учетом результатов обязательного экологического аудита и их отражением в разделительном балансе (при реорганизации в форме разделения и выделения) и передаточном балансе (при реорганизации в форме слияния).

При ликвидации юридического лица-природопользователя, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, назначается внеплановая инспекторская экологическая проверка с обязательным отражением ее результатов в ликвидационном балансе (ст. 196-197 ЭК РК).

Общие экологические требования к хозяйственной и иной деятельности

При проектировании предприятий, зданий и сооружений, объектов промышленности и сельского хозяйства, систем водоснабжения, канализации, гидротехнических сооружений, транспорта и связи, технологических процессов, изделий и оборудования, других объектов должны быть предусмотрены:

соблюдение нормативов качества окружающей среды;

обезвреживание и утилизация опасных отходов;
использование малоотходных и безотходных технологий;
применение эффективных мер предупреждения загрязнения окружающей среды;
воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов.

Запрещаются финансирование и реализация проектов, по которым отсутствуют положительные заключения государственных экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз.

Ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов производится при условии выполнения в полном объеме всех экологических требований, предусмотренных проектом, по акту приемочной комиссии, создаваемой с участием уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

Запрещается ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов без установок и оборудования по очистке, обезвреживанию и утилизации опасных отходов, выбросов, сбросов, обеспечивающих соблюдение нормативов качества окружающей среды, а также без завершения работ по рекультивации земель, воспроизводству и рациональному использованию природных ресурсов, предусмотренных проектом.

Природопользователь, осуществляющий эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, несет ответственность за:

проведение работ на отведенной территории с соблюдением требований экологической безопасности;

ведение установленной документации по вопросам охраны окружающей среды и представление государственным органам установленной отчетности по всей деятельности;

оказание содействия в работе инспекций государственных контролирующих органов и выполнение законных предписаний в установленные сроки.

На каждом объекте природопользователь прежде всего должен: создать специальное подразделение либо назначить работника, ответственного за организацию, проведение производственного экологического контроля и за взаимодействие с контролирующими органами;

проводить все операции наиболее безопасным способом и содержать оборудование в безопасном состоянии в целях охраны здоровья и жизни работников, окружающей среды и имущества;

разработать и утвердить согласованные с территориальными органами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды нормативно-технические документы по охране окружающей среды по всем видам деятельности, которые должны пересматриваться не реже одного раза в пять лет. Нормативно-технические документы должны также пересматриваться при введении новых типовых правил и норм, новых технологических процессов, установок, машин и аппаратуры;

на участках (объектах) работ вести журналы проверки состояния технической и экологической безопасности, в которых ответственные должностные лица природопользователя должны записывать обнаруженные недостатки с указанием сроков их устранения.

Порядок организации и ведения работ на экологически опасных объектах должен быть установлен специальным положением, разработанным природопользователем.

Природопользователь должен иметь план действий по устранению или локализации аварийной ситуации, возникшей в результате нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, стихийных бедствий и природных катаклизмов.

Работник, обнаруживший нарушение экологических требований, норм, правил и инструкций или опасность, угрожающую жизни и здоровью людей, а также возможность загрязнения окружающей среды, обязан незамедлительно принять все зависящие от него меры по устранению или локализации возникшей ситуации и сообщить об этом диспетчеру или руководству.

Устранение выявленных недостатков в назначенные сроки должно контролироваться уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, а также природопользователем, осуществляющим эксплуатацию хозяйственных и иных объектов.

Аварии, не повлекшие за собой несчастных случаев на производстве и экологических последствий, расследуются в соответствии с инструкциями по техническому расследованию и учету аварий, не повлекших за собой несчастных случаев и экологических последствий. В особых случаях для расследования крупных

технических аварий и экологических последствий, а также групповых несчастных случаев назначается комиссия.

Природопользователь обязан информировать уполномоченный орган в области охраны окружающей среды о происшедших авариях с выбросом загрязняющих веществ в окружающую среду в течение двух часов с момента их обнаружения.

Экологические требования по видам хозяйственной и иной деятельности

Проектирование, строительство, реконструкция городов и других населенных пунктов должны обеспечивать наиболее благоприятные условия для жизни, труда и отдыха населения с учетом экологических, санитарно-эпидемиологических требований и экологической безопасности.

При планировании и застройке городов и других населенных пунктов должны предусматриваться и осуществляться их санитарная очистка, безопасное обращение с отходами производства и потребления, создаваться лесопарковые, зеленые и защитные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Здания, строения, сооружения, автомобильные дороги и иные промышленные объекты должны размещаться с учетом требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических правил, норм, градостроительных и иных требований, обеспечивающих благоприятную окружающую среду.

Определение мест размещения предприятий, сооружений и иных объектов производится с соблюдением условий и правил охраны окружающей среды, с учетом экологических последствий деятельности указанных объектов.

При размещении предприятий, сооружений и иных объектов устанавливаются охранные, санитарно-защитные и иные защитные зоны.

Строительство и реконструкция предприятий, сооружений и иных объектов осуществляются при наличии положительных заключений государственных экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз и в соответствии с нормативами качества окружающей среды. Не допускаются изменения утвержденного проекта или стоимости работ в ущерб окружающей среде.

При выполнении строительных работ должны приниматься меры по рекультивации земель, воспроизводству и рациональному использованию природных ресурсов, благоустройству территорий и оздоровлению окружающей среды.

Запрещаются строительство, реконструкция объектов до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре.

Эксплуатация объектов промышленности, энергетики, транспорта и связи, объектов сельскохозяйственного назначения и мелиорации должна осуществляться с учетом установленных экологических требований и использованием экологически обоснованных технологий, необходимых очистных сооружений и зон санитарной охраны, исключающих загрязнение окружающей среды. При эксплуатации указанных объектов должны внедряться малоотходные и безотходные технологии, обеспечивающие экологическую безопасность.

Физические и юридические лица обязаны выполнять комплекс мер по охране почв, водоемов, лесов и иной растительности, животного мира от вредного воздействия сельскохозяйственной деятельности.

Физические и юридические лица, осуществляющие эксплуатацию автомобильных и иных транспортных средств, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, обязаны соблюдать нормативы допустимых выбросов, принимать меры по снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.

Определение места размещения и строительство атомных электростанций осуществляются при наличии проекта и положительных заключений государственных экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз. Проекты атомных электростанций должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации, а также меры по утилизации отходов.

При размещении, проектировании и строительстве атомных электростанций принимаются меры по обеспечению радиационной безопасности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В целях ограничения вредного воздействия тепловых электростанций на состояние воздушного бассейна прилегающей террито-

рии перед их размещением, в составе проекта проводится нормирование эмиссий в окружающую среду. Путем установления для каждой энергетической организации (и каждого его источника загрязнения) контрольных показателей (грамм в секунду) и годовых нормативов (тонн в год), обеспечивающих экологическую безопасность тепловых электростанций.

Расчет контрольных показателей (грамм в секунду) и разработка соответствующих мероприятий по снижению эмиссий в окружающую среду проводятся, исходя из планируемой максимальной производительности оборудования тепловых электростанций (с учетом плановых ремонтов, вывода в резерв).

При размещении, проектировании и строительстве гидроэлектростанций должны быть полностью учтены реальные потребности в электроэнергии соответствующих регионов, сейсмичность территории и рельеф местности для размещения объекта, меры по сохранению лесов и земель, эффективной охране ресурсов животного и растительного мира, в целом обеспечивающие недопущение существенных отрицательных изменений в окружающей среде.

Для проектируемых и строящихся электростанций соблюдение нормативов эмиссий в окружающую среду должно быть обеспечено к моменту приемки их в эксплуатацию.

Экологические требования, установленные Экологическим Кодексом, распространяются на военные и оборонные объекты и военную деятельность, за исключением особых ситуаций, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

Экологические требования при использовании земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира определяются Экологическим Кодексом и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Более подробно эти экологические требования определены в Особенной части Экологического кодекса.

Запрещается хозяйственная и иная деятельность, вызывающая нарушение естественных экологических систем, уничтожение генетического фонда живых организмов, другие изменения окружающей среды, опасные для жизни и здоровья населения. (ст.ст.198-207 ЭК РК).

В соответствии со ст. 175 ЭК РК производится оценка экологической обстановки территорий на основании основных видов кри-

териев с использованием дополнительных или вспомогательных видов критериев. Так например: постановлением Правительства РК 14 декабря 2007 г. утверждены Технический регламент требований к эмиссиям в окружающую среду при сжигании различных видов топлива в котлах тепловых электростанций. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2009г. утверждены критерии распределения объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями, этим же постановлением утверждены критерии распределения объектов I категории для выдачи разрешений на эмиссии в окружающую среду между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями.

Глава 16. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Понятие юридической ответственности за экологические правонарушения

Юридическая ответственность представляет собой обязанность правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия личного, имущественного или организационного порядка, которые наступают для него в ответ на совершенное им виновное противоправное поведение — правонарушение.¹

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершивших экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания. Сущность юридической ответственности заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для нарушителя экологических требований.²

Ряд авторов признает наличие специализированных видов ответственности в сфере природопользования — земельно-правовой, водно-правовой и т.п. (Жариков Ю. Г., Колбасов О. С.). В условиях общности предмета, методов, принципов правового регулирования экологических отношений природоресурсовых отраслей и природоохранительного права В. В. Петров считает сформировавшейся и нетрадиционной эколого-правовой ответственности.³

Проведя научно теоретический анализ вопроса, существует ли эколого-правовая ответственность, М. М. Бринчук отмечает исходя из того, что:

¹ Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х тт. Т. 1.— М., 1981.— С. 267—277.

² Бринчук М. М. Экологическое право.— М., 1998.— С. 475.

³ В. В. Петров. Указ. соч.— С. 287—330.

охраняемые законом экологические интересы (интересы экологического благополучия) носят преимущественно публично правовой характер;

вред причиняется природным объектам, находящимся преимущественно в публичной собственности и являющимся публичным благом;

в случае нарушения упомянутых охраняемых публичных экологических интересов при причинении вреда природным объектам, находящимся в публичной собственности, применяется не гражданско-правовая (имущественная), а иная юридическая ответственность, которая может быть названа эколого-правовой.¹

Эколого-правовая ответственность является составной частью юридической ответственности в целом и обладает всеми чертами, которые ей присущи. В то же время она имеет и свои особенности, определяемые спецификой эколого-правового отношения.

Во-первых, вред, причиненный экологическими правонарушениями, в отличие от вреда, причиненного другими правонарушениями, рассматривается (с известной мерой условности) в двух аспектах: экономическом (материальном) и экологическом (нематериальном). Но в ряде случаев в связи с тем, что в сфере охраны природы возместить вред в натуре и восстановить нарушенное положение довольно сложно, а в некоторых случаях невозможно, возмещается он в денежной форме. Поэтому имущественная ответственность в данной области отношений проявляется в материальной ответственности.

Во-вторых, есть свои особенности в порядке определения размера причиненного ущерба.

В-третьих, среди мер принуждения, применяемых к нарушителям экологического законодательства, есть такие (лишение, ограничение или приостановление права пользования), которые не вписываются в рамки традиционных видов ответственности.

В-четвертых, в случае незаконного завладения природными объектами ответственность наступает не за хищение, как в случае незаконного присвоения других объектов, а, например, за неза-

¹ М. М. Бринчук. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // Экологическое право, 2009. № 2/3.— С. 16—23.

конную охоту, незаконную порубку деревьев, самовольное занятие земель, по специальным статьям¹.

Каждая отрасль права имеет свои специфические меры ответственности. Отраслевая ответственность соотносится с юридической ответственностью как отдельное с общим.

Эколого-правовая ответственность рассматривается в трех взаимосвязанных аспектах:

как государственное принуждение к исполнению требований, предписанных законом;

как правоотношения между государством (в лице его органов) и правонарушителями (которые подвергаются санкциям);

как правовой институт, то есть совокупность юридических норм различных отраслей права (земельного, горного, водного, лесного, природоохранительного и др.).²

Ответственность за экологические правонарушения служит одним из основных средств обеспечения выполнения требований законодательства по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов. Эффективность действия данного средства во многом зависит от государственных органов, уполномоченных применять меры юридической ответственности к нарушителям экологического законодательства.

Юридическая ответственность за экологические правонарушения предусматривает возложение на нарушителя обязанности претерпевать неблагоприятные последствия, вызванные совершением им экологического правонарушения. Она представляет собой комплексный институт экологического права (поскольку включает нормы различных отраслей права — земельного, горного, водного, лесного, природоохранного и др. отраслей права), выполняющий четыре основные функции:

стимулирующую к соблюдению норм права, выполнению эколого-правовых предписаний;

компенсационную, направленную на возмещение потерь в окружающей среде и восстановление здоровья человека;

¹ Адиханов Ф. Х. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Учебное пособие.— Барнаул, 1991.— С. 6—8.

² Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности. Отв. ред. А. С. Шевченко.— Владивосток, 1990.— С. 73.

превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений.

карательную, заключающуюся в применении наказания к лицу, совершившему экологическое правонарушение.

Институт юридической ответственности состоит из двух частей: первая объединяет правоотношения, возникающие по факту нарушения эколого-правовых норм (земельных, водных, лесных, по охране атмосферного воздуха, животного мира); вторая — правоотношения по применяемым санкциям за эти правонарушения (административные, уголовные, гражданско-правовые, дисциплинарные и т.д.).

Обе части существуют в органическом единстве, ибо при отсутствии первой части (нарушения) существование второй (санкции) становится излишним. Однако отсутствие санкций превращает институт эколого-правовой ответственности в обычную декларацию.

В соответствии со ст.319 Виды экологических правонарушений Экологического Кодекса РК к видам экологических правонарушений относятся:

нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, влекущие имущественную ответственность;

административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов;

экологические преступления. Однако, такая классификация правонарушений ошибочна. В данном случае законодатель принял попытку выделить виды юридической ответственности за экологические правонарушения, хотя указывает их не все, нет дисциплинарной ответственности. Имущественная ответственность может наступить и по трудовому законодательству и по гражданскому законодательству. Подробно об этом будет изложено в разделе — виды юридической ответственности.

Проведенный С. Д. Бекишевой анализ имеющихся в литературе определений экологического правонарушения позволил ей в целом правильно определить, что экологическое правонарушение-это, как правило, виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), посягающее на экологические права и законные интересы физических и юридических лиц, государства и причиняю-

щее или несущее реальную угрозу причинения вреда окружающей природной среде.¹

Однако, следовало бы указать, что эти противоправные деяния посягают на установленный законодательством экологический правопорядок и причиняют такие деяния, или несут реальную угрозу причинения вреда не только окружающей природной среде, но и субъектам экологических прав.

Правонарушение представляет собой юридический факт, порождающий охранительное правоотношение. Такое правоотношение возникает в момент совершения соответствующего правонарушения и не зависит от того, обнаружен этот факт или нет, стал ли он предметом разбирательства и рассмотрения компетентными органами или нет.

О правонарушении можно говорить только тогда, когда имеются все элементы, из которых оно складывается: объект правонарушения, объективная сторона, вина, субъективная сторона и субъект, т.е. налицо состав правонарушения.

Специфика правонарушения, совершенного в области природопользования и охраны окружающей среды, позволяет определить его как экологическое правонарушение и заключается она в следующем:

1. Объектом экологического правонарушения выступают общественные отношения в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В юридической литературе существуют различные точки зрения по этому поводу. Так, в качестве объекта экологических правонарушений рассматриваются отношения собственности, материализованные в природных богатствах; порядок использования природных богатств в хозяйственной деятельности, или общественные отношения по их использованию; сами природные богатства и др.

Первая точка зрения не позволяет вскрыть специфику данных правонарушений с экологических позиций, поскольку замыкает их в рамки чисто экономических категорий. Кроме того, в собственности могут находиться лишь те объекты природы, которые обладают определенной вещественной формой и находятся во власти

¹ Бекишева С. Д. Указ. соч.— С. 83.

людей. Однако, правовой охране подлежат не только элементы природной среды, находящиеся в собственности государства, но и элементы, которые не могут находиться ни в чьей собственности вообще. Например, атмосферный воздух. То же можно сказать и о второй точке зрения. Например, не все особо охраняемые природные территории являются объектом использования. Что касается третьей позиции, то по существу здесь смешиваются такие понятия, как объект правонарушения и предмет.

Б. Ерофеев считает, правильным было бы определить объект экологического правонарушения как общественные отношения по поводу обеспечения условий для оптимальной жизнедеятельности человека и общества во взаимосвязи со средой обитания. Иными словами, это отношения по поводу права на благоприятную окружающую среду.¹ По мнению С. Д. Бекишевой — объектом экологического правонарушения выступают общественные отношения, связанные с сохранением и обеспечением состояния и качества окружающей среды.² Но, на наш взгляд, более предпочтительно определение объекта экологического правонарушения дано М.М.Бринчуком, который считает, что объектом экологического правонарушения являются общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права. В содержание этих экологических правонарушений он включает: отношения собственности на природные ресурсы; отношения по природопользованию; охраны окружающей среды от вредных воздействий; защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина.³ Однако, С.Д.Бекишева обоснованно подвергает критике М.М.Бринчука за то, что он в это содержание включает и отношения собственности на природные ресурсы тогда, как правовой охране подлежат не только объекты собственности, но и не находящиеся в собственности, например атмосферный воздух.

2. С объективной стороны, экологическое правонарушение представляет собой так же, как любое правонарушение, противоправное деяние, совершенное путем действия (незаконная порубка

¹ Ерофеев Б. В. Указ.соч.— С. 311—312.

² Бекишева С. Д. Указ. соч.— С. 86.

³ Бринчук М. М. Указ соч.— С. 477.

и повреждение деревьев и кустарников) или бездействия (невыполнения правил охраны недр).

С понятием «противоправность» непосредственно связано понятие «общественная опасность», степень которой влияет и на вид ответственности, применяемой за совершение данного правонарушения. Так, в соответствии со ст.68 Кодекса РК Об административных правонарушениях нарушитель может быть освобожден от административной ответственности при малозначительности совершенного нарушения.

Как правило, в результате совершения противоправного деяния наступают определенные последствия — причинение вреда, нанесение ущерба элементам природы, народному хозяйству, человеку, или возможность их наступления, которые в ряде случаев являются обязательным признаком объективной стороны состава правонарушения.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 288 УК РК обязательным признаком объективной стороны такого преступления, как незаконная охота, является причинение значительного ущерба. Наступившие в результате совершенного правонарушения общественно опасные последствия, указанные в законе, вменяются лицу только в том случае, если будет доказано, что они состоят в причинной связи с допущенными нарушениями. Такие составы принято называть материальными.

Однако большинство экологических правонарушений имеют формальные составы, т. е. ответственность наступает за сам факт совершения правонарушения независимо от наступления общественно опасных последствий. Это — производство лесосплава или взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов. Имеются и такие составы, которые предусматривают ответственность как в случае наступления последствий, так и в случае, когда они еще не наступили по каким-либо причинам, но деянием была создана реальная угроза их наступления (например, ст. 281 и 282 УК РК, предусматривающие ответственность за загрязнение вод и воздуха).

3. Третьим признаком состава правонарушения является вина, которая существует в двух формах: умысла (прямого и косвенного) и неосторожности (самонадеянности и небрежности).

Так, незаконная охота (ст. 288 УК РК) может быть совершена только с прямым умыслом; уничтожение или повреждение лесов, а равно насаждений, в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности — только по неосторожности (ст. 292 УК РК); загрязнение вод и воздуха (ст. 281 и 282 УК РК) как умышленно, так и по неосторожности.

При рассмотрении вины как признака состава экологического правонарушения следует иметь в виду, что в большинстве случаев деятельность предприятий и организаций представляет собой повышенную опасность для окружающей среды. В соответствии с п.1 ст. 931 ГК, ст.321 п.5 ЭК РК физические и юридические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить вред. Возмещают причиненный ими вред независимо от наличия вины. Они освобождаются от обязанности возместить причиненный ими вред, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Об этом же свидетельствует судебная практика. См. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 18 июня 2004 года N 1 О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления.

4. Субъектом экологического правонарушения могут быть граждане (вменяемые физические лица, достигшие определенного возраста) и юридические лица, государственные и негосударственные, национальные и иностранные (например, субъектами загрязнения). В ряде случаев следует говорить о специальном субъекте, то есть лице, специально названном в соответствующих статьях закона. Так, субъектом правонарушения ст. 257 КоАП РК, Соккрытие информации о наличии земельных участков для жилищного строительства, специального земельного фонда, являются должностные лица местных исполнительных органов. По ст.270, Нарушение правил учета, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления, выступают должностные лица, индивидуальные предприниматели, юридические лица, осуществляющие сброс, утилизацию и обезвреживание отходов производства.

Субъектами административного правонарушения в области охраны окружающей среды нередко являются физические

лица, должностные лица и юридические лица, например: ст. 243 Превышение нормативов эмиссий в окружающую среду, установленных в экологическом разрешении, либо отсутствие экологического разрешения. Только должностное лицо ст.242 Несообщение о произведенных сверхнормативных сбросах и выбросах загрязняющих веществ, размещение отходов. В ряде случаев ответственность за совершение экологического правонарушения возлагается как на общий, так и на специальный субъект (ст.252 Невыполнение требований природоохранного режима использования земель влечет предупреждение или штраф на физических лиц и штраф на должностных лиц).

Специфика привлечения к ответственности специального субъекта, в частности, должностных лиц, заключается в том, что они в зависимости от совершенного правонарушения могут нести ответственность как за соответствующее должностное преступление, так и экологическое правонарушение по их совокупности.

В соответствии с нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 18 июня 2004 года N 1 О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления. Субъектами экологических преступлений могут быть любые физические лица, в том числе лица, уполномоченные на выполнение государственных функций и приравненные к ним лица, должностные лица, а также лица, занимающие ответственную государственную должность и лица, выполняющие управленческие функции в государственных и негосударственных, коммерческих или некоммерческих организациях.

В случаях, когда экологические преступления совершены лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций и приравненными к ним лицами, должностным лицом, а также лицом, занимающим ответственную государственную должность или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации, при наличии в их действиях также признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации, их действия надлежит квалифицировать по соответствующим статьям Уголовного кодекса Республики Казахстан (далее — УК),

предусматривающим ответственность как за экологическое преступление, так и за коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления или преступление против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Если в норме уголовного закона совершение виновным деяния с использованием своего служебного положения предусмотрено в качестве квалифицирующего признака экологического преступления, то ответственность наступает только по статье (часть статьи) УК, предусматривающей ответственность за экологические преступления

Одним из элементов состава правонарушения является субъективная сторона, т.е. психическая деятельность, связанная с совершением правонарушения. Обязательным признаком ее является вина субъекта правонарушения в совершенном им деянии, выражающаяся в форме умысла или неосторожности (о чем уже говорилось выше). К числу факультативных признаков состава правонарушения относится цель совершения данного деяния и мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение.

Таковы элементы состава любого правонарушения и специфика состава экологического правонарушения. Содержание состава правонарушения определяет вид правонарушения в зависимости от применения соответствующего вида юридической ответственности.

Экологическое правонарушение в зависимости от состава может быть административным или дисциплинарным проступком, либо преступлением, за совершение которого наступает соответственно административная, дисциплинарная и уголовная ответственность. Причинение ущерба или нанесение вреда влечет за собой привлечение к гражданско-правовой ответственности, которая наступает независимо от привлечения правонарушителя к другим видам ответственности.

Некоторые виды ответственности могут применяться одновременно, например, дисциплинарная ответственность плюс возмещение вреда, другие же — только на альтернативной основе. Это относится к уголовной и административной ответственности. Объективная сторона данных правонарушений может совпадать,

разница состоит лишь в степени ответственности за содеянное, поэтому за одно и то же нарушение нельзя привлечь одновременно и к уголовной и к административной ответственности.

Виды юридической ответственности за экологические правонарушения

Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность — это санкция, которая применяется к работнику в виде дисциплинарного взыскания за дисциплинарный проступок.

Под дисциплинарным проступком понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей. Дисциплинарная ответственность — это санкция, которая применяется к работнику в виде дисциплинарного взыскания за дисциплинарный проступок.

В соответствии с Трудовым кодексом Республики Казахстан, принятым 15 мая 2007 г., за ненадлежащее выполнение трудовых обязанностей и допущенный при этом дисциплинарный проступок работодатель вправе применять следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, расторжение трудового договора по инициативе работодателя.

Дисциплинарный проступок выражается в том, что работодатель налагает на виновного работника дисциплинарное взыскание за невыполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. За нарушение экологических нормативов и иных требований природоохранительного законодательства, вытекающих из трудовой функции или должностного положения, должностные лица и иные виновные работники предприятий, учреждений, организаций несут дисциплинарную ответственность в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, иными нормативными актами, трудовыми договорами (контрактами).

Дисциплинарное взыскание налагается работодателем путем издания акта работодателя.

Работодатель обязан затребовать письменное объяснение от работника до применения дисциплинарного взыскания. Отказ работника от письменного объяснения не может служить препятствием для применения дисциплинарного взыскания. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт.

При определении вида дисциплинарного взыскания работодатель должен учитывать содержание, характер и тяжесть совершенного дисциплинарного проступка, обстоятельства его совершения, предшествующее и последующее поведение работника, отношение его к труду.

За каждый дисциплинарный проступок к работнику может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Акт работодателя о наложении на работника дисциплинарного взыскания не может быть издан в период:

- временной нетрудоспособности работника;
- освобождения работника от работы на время выполнения государственных или общественных обязанностей;
- нахождения работника в отпуске;
- нахождения работника в командировке.

Акт о наложении дисциплинарного взыскания объявляется работнику, подвергнутому дисциплинарному взысканию, под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания.

В случае отказа работника подтвердить своей подписью ознакомление с актом работодателя об этом делается соответствующая запись в акте о наложении дисциплинарного взыскания. В случае невозможности ознакомить работника лично с актом работодателя о наложении дисциплинарного взыскания работодатель обязан направить акт работнику письмом с уведомлением (ст. 73 ТК РК).

Дисциплинарное взыскание на работника налагается непосредственно за обнаружением дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, за исключением выше указанных случаев.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка,

а в случаях, установленных законами Республики Казахстан, или установления дисциплинарного проступка по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности работодателя — позднее одного года со дня совершения работником дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Течение срока наложения дисциплинарного взыскания приостанавливается на время отсутствия работника на работе в связи с временной нетрудоспособностью, освобождением от работы для выполнения государственных или общественных обязанностей, нахождением в отпуске, командировке (ст. 74 ТК РК).

Срок действия дисциплинарного взыскания не может превышать шесть месяцев со дня его применения, за исключением расторжения трудового договора по инициативе работодателя.

Если в течение этого срока работник не подвергнется новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Работодатель, наложивший на работника дисциплинарное взыскание, вправе снять его досрочно по собственной инициативе, просьбе работника или его непосредственного руководителя, ходатайству представителя работников (ст. 75 ТК РК).

Дисциплинарная ответственность существует в двух видах:

- 1) общая, предусмотренная трудовым законодательством, и
- 2) специальная, возлагающаяся на работников в соответствии с уставами и положениями о дисциплине. Так, на государственных служащих может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии.

В соответствии с Экологическим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан лица, совершившие экологические правонарушения, обязаны возместить причиненный ими ущерб (ст. 321 ЭК РК).

Материальная ответственность заключается в обязанности работника возместить в установленном порядке и в определенных размерах имущественный вред, причиненный по его вине предприятию (организации) в результате ненадлежащего исполнения им своих трудовых обязанностей.¹

¹ Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности. Отв. ред. А. С. Шевченко.— Владивосток, 1990.— С. 73.

Согласно Трудовому Кодексу РК сторона трудового договора, причинившая ущерб (вред) другой стороне, возмещает его в соответствии с Трудовым Кодексом и иными законами Республики Казахстан.

В трудовом, коллективном договорах может конкретизироваться материальная ответственность работника и работодателя.

Прекращение трудового договора после причинения ущерба (вреда) не влечет за собой освобождения стороны трудового договора от материальной ответственности по возмещению причиненного ущерба (вреда) другой стороне.

Материальная ответственность стороны трудового договора за ущерб (вред), причиненный ею другой стороне трудового договора, наступает за ущерб (вред), причиненный в результате виновного противоправного поведения (действия или бездействия) и причинной связи между виновным противоправным поведением и причиненным ущербом (вредом), если иное не предусмотрено Трудовым Кодексом и иными законами Республики Казахстан.

Работник несет материальную ответственность перед работодателем:

- 1) за ущерб, причиненный утратой или повреждением имущества работодателя;
- 2) за ущерб, возникший в результате действия (бездействия) работника (ст.ст. 160-161 ТК РК).

Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю, наступает в случаях и размерах, предусмотренных Трудовым Кодексом.

Работник обязан возместить прямой действительный ущерб, причиненный работодателю.

Ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю, исключается, если ущерб возник в результате непреодолимой силы либо крайней необходимости, необходимой обороны, а также неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для сохранности имущества, переданного работнику.

Недопустимо возложение на работника ответственности за такой ущерб, который может быть отнесен к категории нормального производственно-хозяйственного риска.

Работодатель обязан создать работникам условия, необходимые для нормальной работы и обеспечения полной сохранности вверенного им имущества.

Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества.

За причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своей средней месячной заработной платы, если иное не предусмотрено Трудовым Кодексом (ст.ст.165-166 ТК РК).

Материальная ответственность в полном размере ущерба, причиненного работодателю, возлагается на работника в случаях:

необеспечения сохранности имущества и других ценностей, переданных работнику на основании письменного договора о принятии на себя полной материальной ответственности;

необеспечения сохранности имущества и других ценностей, полученных работником под отчет по разовому документу;

причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения (их аналогов);

недостачи, умышленного уничтожения или умышленной порчи материалов, полуфабрикатов, изделий (продукции), в том числе при их изготовлении, а также инструментов, измерительных приборов, специальной одежды и других предметов, выданных работодателем работнику в пользование;

причинения ущерба незаконными действиями работника, подтвержденными в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Договоры о полной индивидуальной или коллективной (солидарной) материальной ответственности могут быть заключены как при заключении трудового договора, так и в дополнение к трудовому договору.

Перечень должностей и работ, занимаемых или выполняемых работниками, с которыми могут заключаться договоры о полной

индивидуальной и коллективной (солидарной) материальной ответственности за необеспечение сохранности имущества и других ценностей, переданных работникам, а также типовой договор о полной материальной ответственности утверждаются коллективным договором (при его наличии) или актами работодателя (ст. ст. 167-168 ТК РК).

В литературе имеются различные точки зрения по поводу того, являются ли дисциплинарная и материальная ответственности, связанные с совершением дисциплинарного проступка при выполнении своих трудовых обязанностей, отдельными, самостоятельными видами ответственности или нет. Одни считают, что материальная ответственность работников является самостоятельным видом ответственности.¹ А другие, напротив, полагают, что ответственность работника перед нанимателем за ущерб, причиненный им при исполнении своих трудовых обязанностей, есть один из видов гражданско-правовой, а именно договорной ответственности.² Ряд ученых считают, что дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих-это два подвида ответственности за нарушение трудовой дисциплины, не имеющие общественно опасного характера.³ Подавляющее большинство авторов считают эту ответственность по трудовому законодательству, не выделяя при этом дисциплинарную и материальную ответственность.⁴

По своим важнейшим признакам, сфере действия, основанию, функциональной направленности материальная ответственность имеет ряд сходных существенных черт с дисциплинарной ответственностью. Однако эта ответственность не может являться дисциплинарной. Признание таковой будет противоречить положению о том, что за один и тот же поступок не может быть наложено несколько дисциплинарных мер взыскания. Материальная ответ-

¹ Андрианов И. Материальная ответственность рабочих и служащих.— М., 1979.— С. 5.

² Смирнов В. Т. О соотношении материальной ответственности рабочих и служащих по советскому трудовому праву и имущественная ответственность по гражданскому праву. Вестник ЛГУ, № 17, вып. 3, 1963.— С. 92.

³ Самощенко И. С., Фарушкин М. Х. Ответственность по советскому законодательству.— М., 1971.— С. 198.

⁴ Сыроватская Л. А. Ответственность по советскому трудовому праву.— М., 1974.— С. 93 и др.

ственность работника это самостоятельный институт ответственности по трудовому законодательству.

При определении ущерба, по трудовому законодательству учитывается только прямой ущерб, неполученные доходы не учитываются. Трудовое законодательство России предусматривает ограниченную и полную материальную ответственность (ст. 119 и 121 КЗоТ России).

Казахстанское же законодательство ограниченную ответственность не предусматривает, но и не исключает, если это будет оговорено договором.

Административная ответственность за экологические правонарушения

Административная ответственность — это вид юридической ответственности граждан, должностных лиц, юридических лиц за совершение административного правонарушения.

Административным экологическим правонарушением (проступком) признается противоправное, виновное действие или бездействие, посягающее на установленный в государстве экологический порядок, здоровье и экологическую безопасность населения, причиняющее вред окружающей среде или содержащее реальную угрозу такого причинения, за которую предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за экологические правонарушения выражается в применении компетентным органом государства мер административного взыскания за совершение административного экологического правонарушения.

Виды экологических правонарушений, порядок и основания привлечения к административной ответственности за правонарушения регулируются Кодексом РК Об административных правонарушениях, принятым 30 января 2001 г. (с последующими изменениями и дополнениями) и другими нормативными актами (имеется немало правонарушений, не урегулированных КоАП РК). Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста. Наложение административного взыскания на

физическое лицо не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, равно как и привлечение к административной ответственности юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо (ст.28.КоАП).

Кодекс в качестве одного из предварительных условий возложения административной ответственности предусматривает отсутствие в совершенном нарушении признаков состава преступления. Основные признаки, которые дают возможность разграничить экологические преступления и административный проступок, приводятся в УК РК. Это повторность совершения экологического правонарушения, наличие умысла и др.

Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов (гл.19) содержит 72 состава правонарушений, из которых 7 относятся к экологическим требованиям по охране окружающей среды, 9 — к охране земли, 15 — к охране недр, 4 — к охране атмосферного воздуха, 8 — к охране вод, 11 — к охране лесов, 4 — к охране иной растительности, 2 — нарушение правил охраны мест произрастания растений и среды обитания животных, 3 — к охране животного мира, 1 — к охране особо охраняемых природных территорий, 6 — к охране континентального шельфа, 1 — нарушение законодательства об экологическом аудите.

Составы этих правонарушений можно сгруппировать в несколько групп:

1. Нарушение, невыполнение экологических требований (ст. ст.240, 240-1, 241, 242, 243, 245)

2. Нарушение экологических норм и правил (ст.ст. 244, 262, 263, 265, 267.271, 272, 275, 276, 281-1,285, 294, 295, 296, 298-1, 299, 300, 303, 304).

3. Загрязнение окружающей среды (ст. ст. 241, 242, 243, 246, 247, 261).

4. Нарушение правил охраны и использования (ст.ст. 248, 251, 253, 254, 255, 273, 281, 281-2, 282, 284, 287, 288, 290, 293, 298, 299, 301).

5. Незаконное уничтожение, повреждение объектов природы (ст.ст. 250, 283, 287 ч.1, 289).

6. Нарушение правил учета (ст.ст. 258, 267, 268, 270, 279, 280).
7. Соккрытие или искажение экологической информации (ст.ст. 257, 269, 273).
8. Нарушение правил охраны особо охраняемых природных территорий, естественной среды обитания животных и растительных организмов (ст.ст. 285 ч.2., 286 п.2, 290 п.2, 291 п.2, 294 п.2, 295 п.2, 296-1, 298 п.3).
9. Нарушение правил предоставления объектов природы (ст.ст. 256, 259, 260, 285, 292, 299, 301, 306).
10. Нарушение экологических правил, требований при транспортировке, применении, хранении, складировании, размещении, сжигании, захоронении отходов и других материалов (ст. 261, 294, 304).
11. Нарушение правил строительства, эксплуатации, сооружений и устройств, их повреждение, приведших или могущих привести к вредному воздействию на состояние окружающей среды (ст.ст. 277, 278, 291).

Составы экологических правонарушений, за которые может наступить административная ответственность, содержатся в КоАП РК в главе 13 Административные правонарушения, посягающие на собственность, где содержится 5 составов правонарушений: нарушение права собственности на землю (ст.118); нарушение права государственной собственности на недра (ст.122); нарушение права государственной собственности на воды (ст.124); нарушение права государственной собственности на леса (ст.125); нарушение права государственной собственности на животный и растительный мир (ст.126).

Кроме того, в КоАП содержится ряд смежных статей, выполняющие экологические функции, например:

Административные правонарушения в области промышленности, использования тепловой, электрической энергии (гл.17) содержит 3 состава правонарушений: Нарушение правил обращения взрывчатых материалов, радиоактивных и иных экологически опасных веществ (ст.220); нарушение установленных норм и правил ядерной и технической безопасности (ст.222);

Нарушение правил технической эксплуатации и безопасного обслуживания электро- и теплоиспользующих установок, а также нарушение установленных режимов энергопотребления (ст.223).

Административные правонарушения в области карантинных правил, зернового рынка и хранения зерна, хлопковой отрасли, семеноводства и ветеринарного надзора (гл.20) — содержит 3 состава правонарушений: Нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями, болезнями растений и сорняками (ст.307); ввоз и вывоз материалов, не прошедших карантинную проверку и соответствующую обработку (ст.308); нарушение законодательства о ветеринарии (ст.310).

Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность и здоровье населения (гл.21),— содержит 2 состава правонарушения: нарушение требований радиационной безопасности при использовании атомной энергии (ст.315); нарушение требований режима нераспространения ядерного оружия (ст.316).

Мы разделяем мнение С.Д.Бекишевой о том, что в главу 19 КоАП включены составы правонарушений, которые по своему содержанию не относятся к экологическим, в частности, ст.256 — Нарушение установленных сроков рассмотрения ходатайств о предоставлении земельных участков. Однако, такое утверждение относительно ст.277 — Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации и ст.303 — Нарушение правил проведения морских научных исследований на континентальном шельфе РК, считаем не верным. Если противопожарные системы водоснабжения экологическую функцию не выполняют, то водохозяйственные сооружения и устройства такую функцию выполняют.

Нарушение правил эксплуатации, как и повреждение водохозяйственных сооружений и устройств, дезорганизует правильную, бесперебойную, четкую работу этих сооружений и устройств. Оно нередко служит причиной преждевременного выхода из строя водных сооружений и устройств. Одновременно наносит ущерб делу организации и непосредственного осуществления водопользования и водопотребления, охраны водных ресурсов и борьбы с вредным воздействием вод. Поэтому ВК РК предусмотрен Раздел 6 Использование водных объектов и водохозяйственных сооружений. А статья 72 предусматривает, что водопользователь обязан бе-

режно относиться к водным объектам и водохозяйственным сооружениям, не допускать нанесения им вреда.

В Российском КоАП также в аналогичной главе предусмотрена ответственность за составы правонарушений, указанных в ст. 277, 303 КоАП РК. Нарушение правил проведения морских научных исследований в интересах недропользователей, только с применением средств бурения, могут создать помехи различного вида деятельности, в том числе морским животным.

За совершение административных правонарушений могут применяться следующие административные взыскания:

предупреждение;

административный штраф;

возмездное изъятие предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения;

конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения;

лишение специального права;

лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий;

приостановление или запрещение деятельности (индивидуального предпринимателя или юридического лица);

принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения;

административный арест (применимо к физическому лицу);

административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства (применимо к физическому лицу).

К юридическим лицам за совершение административных правонарушений могут применяться административные взыскания, перечисленные в подпунктах (ст.45 КоАП).

Ответственность за административные правонарушения, совершенные на территории РК, несут на общих основаниях иностранные граждане и лица без гражданства, если они не пользу-

ются иммунитетом от административной юрисдикции Республики Казахстан (ст.45 КоАП).

За некоторые административные правонарушения, в том числе в сфере охраны окружающей среды, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности, административной ответственности подлежат только должностные лица.

Одной из наиболее распространенных мер административной ответственности за экологические правонарушения является штраф.

Согласно КоАП административные штрафы налагаются уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей среды, ветеринарного, санитарного надзора, охраны земель, вод, лесоохраны, охраны животного мира, недр и др. При этом постановление о наложении штрафа может быть обжаловано в суде. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда окружающей среде. В качестве меры административного взыскания за правонарушения в области охраны окружающей среды не применяют административный арест.

Дела об административных правонарушениях, за которые в качестве одного из видов административного взыскания предусмотрены административное выдворение за пределы РК иностранцев либо лиц без гражданства, возмездное изъятие предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, либо конфискация этих предметов, а равно конфискация доходов (дивидендов), денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения, лишение специального права, предоставляемого конкретному лицу (в том числе лишение лицензий, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) либо приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности, либо совершение определенных действий, принудительный снос самовольно возводимого или возведенного строения, приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, рассматриваются судьяй (ст. 539 КоАП РК)

Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 122, 123 (частью второй), 175 (частью второй в части правонарушений, совершенных лицами, осуществляющими экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности), 220 (частью первой), 240—246 (частью первой), 247—250, 261, 264, 265, 270—272, 275 (частью второй), 276, 291, 294, 296, 301, 302 (частью первой), 303 (частью первой), 304 (частью первой), 305 (частью первой), 306 (частью первой), 306-1 (частями первой, второй, четвертой), 357-2 (частью первой) настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

государственные экологические инспекторы и старшие государственные экологические инспекторы областей (города республиканского значения, столицы) — штраф на физических лиц до десяти, на должностных лиц — до двадцати пяти, на юридических лиц — до ста пятидесяти размеров месячного расчетного показателя;

государственные экологические инспекторы Республики Казахстан — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц — до пятидесяти, на юридических лиц — до двухсот пятидесяти размеров месячного расчетного показателя;

старшие государственные экологические инспекторы Республики Казахстан — штраф на физических лиц до двадцати пяти, на должностных лиц — до ста, на юридических лиц — до пятисот размеров месячного расчетного показателя;

главные государственные экологические инспекторы областей (города республиканского значения, столицы) — штраф на физических лиц до двадцати пяти, на должностных лиц — до ста, на юридических лиц — до пятисот размеров месячного расчетного показателя, а также штраф, выраженный в процентах от суммы, проведенной с нарушением законодательства Республики Казахстан, либо суммы нанесенного окружающей среде вреда;

Главный государственный экологический инспектор Республики Казахстан и его заместитель — штраф на физических лиц до пятидесяти, на должностных лиц — до ста пятидесяти, на юридических

лиц — до одной тысячи размеров месячного расчетного показателя, а также штраф, выраженный в процентах от суммы, проведенной с нарушением законодательства Республики Казахстан, либо суммы нанесенного окружающей среде вреда (ст.554 КоАП РК).

Уполномоченный орган по изучению и использованию недр рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 123 (частью первой), 259—274, 275 (частью первой), 301, 302 (частями первой, второй), 303 (частью первой), 304 (частью первой), 305 (частью первой), 306 (частью первой) настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

территориальные старшие государственные и территориальные государственные инспекторы по изучению и использованию недр — штраф на физических лиц до десяти, на должностных лиц — до пятнадцати, на юридических лиц — до ста пятидесяти размеров месячного расчетного показателя;

государственные инспекторы Республики Казахстан по изучению и использованию недр, заместители территориальных главных государственных инспекторов по изучению и использованию недр — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц — до двадцати пяти, на юридических лиц — до двухсот пятидесяти размеров месячного расчетного показателя;

старшие государственные инспекторы Республики Казахстан по изучению и использованию недр, территориальные главные государственные инспекторы по изучению и использованию недр — штраф на физических лиц до двадцати пяти, на должностных лиц — до пятидесяти, на юридических лиц — до пятисот размеров месячного расчетного показателя;

Главный государственный инспектор Республики Казахстан по изучению и использованию недр и его заместители — штраф на физических лиц до пятидесяти, на должностных лиц — до ста, на юридических лиц — до тысячи размеров месячного расчетного показателя (ст.554-1 КоАП РК).

Органы, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 89, 140

(частью первой), 161 (частью третьей), 164, 220, 221, 235 (частью первой), 236, 239, 240, 242, 244, 248, 249, 261, 270, 272, 275, 276, 277 (частью второй), 294, 304 (частью первой), 310, 323 (частью первой), 333, 357-2 (частью первой), 387, 477 (частями первой, второй), 494 (частью первой Административного Кодекса).

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе главный государственный санитарный врач Республики Казахстан и его заместители, главные государственные санитарные врачи областей, городов, районов и их заместители, главные государственные санитарные врачи на транспорте и их заместители (ст. 557 КоАП РК).

Должностные лица уполномоченного органа в области ветеринарии рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 310 настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

Главный государственный ветеринарный инспектор Республики Казахстан и его заместители — штраф на физических лиц до пяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, — до пятидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, — до ста размеров месячного расчетного показателя;

главные государственные ветеринарные инспекторы и государственные ветеринарные инспекторы на Государственной границе и транспорте, государственные ветеринарные инспекторы и главные государственные ветеринарные инспекторы областей и их заместители, ветеринарные инспекторы уполномоченного государственного органа в области ветеринарии — штраф на физических лиц до пяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, — до сорока, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, — до восьмидесяти размеров месячного расчетного показателя;

главные государственные ветеринарные инспекторы и государственные ветеринарные инспекторы районов, городов, ветеринарные инспекторы сельских округов, ветеринарные врачи

ветеринарных учреждений местных исполнительных органов и ведомственной ветеринарной службы, наделенные полномочиями осуществлять государственный ветеринарный контроль,— штраф на физических лиц до трех, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до двадцати, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до пятидесяти размеров месячного расчетного показателя (ст.559 КоАП РК).

Уполномоченный орган по карантину растений и его органы на местах рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 307 настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

Главный государственный инспектор по карантину растений Республики Казахстан и его заместитель — штраф на физических лиц до пяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до сорока, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до ста размеров месячного расчетного показателя;

главные государственные инспекторы по карантину растений, государственные инспекторы по карантину растений областных и городских служб — штраф на физических лиц до пяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до тридцати пяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до восьмидесяти размеров месячного расчетного показателя;

государственные инспекторы по карантину растений городских, районных служб, пограничных пунктов и постов — штраф на физических лиц до пяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до тридцати, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до семидесяти размеров месячного расчетного показателя (ст. 560 КоАП РК) .

Уполномоченный орган в области защиты растений и его подразделения на местах рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 220, 294, 309-3, 357-2 (частью первой) настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

Главный государственный инспектор по защите растений Республики Казахстан — штраф на физических лиц до двадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до ста, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до двухсот размеров месячного расчетного показателя.;

главные государственные инспекторы по защите растений соответствующих административно-территориальных единиц — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до восьмидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до ста семидесяти размеров месячного расчетного показателя;

государственные инспекторы по защите растений — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства,— до семидесяти пяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до ста пятидесяти размеров месячного расчетного показателя (ст. 560-2 КоАП РК).

Уполномоченные органы в области использования и охраны водного фонда рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 121, 124 (частью второй), 276, 277, 278 (частью второй), 279—281 настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

Главный государственный инспектор по регулированию использования и охране вод и его заместители, главные государственные бассейновые (территориальные) инспекторы по регулированию

использования и охране вод и их заместители — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями,— до семидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до трехсот размеров месячного расчетного показателя;

старшие государственные инспекторы по регулированию использования и охране вод — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями,— до шестидесяти пяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до двухсот семидесяти размеров месячного расчетного показателя;

государственные инспекторы по регулированию использования и охране вод — штраф на физических лиц до пятнадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями,— до шестидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до двухсот шестидесяти размеров месячного расчетного показателя (ст. 561 КоАП РК).

Уполномоченные органы в области лесного, рыбного и охотничьего хозяйства рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 121, 125, 126, 250, 252, 282, 283 (частью второй), 284—297, 298 (частью первой), 298-1 (частями первой и третьей), 299, 300, 304 (частью первой), 305 (частью первой), 306 (частью первой), 357-2 (частью первой) настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов в области лесного, рыбного и охотничьего хозяйства вправе:

1) за административные правонарушения, предусмотренные статьями 121, 125, 126, 250, 252, 282, 283 (частью второй), 284—297, 298 (частью первой), 298-1 (частями первой и третьей), 299, 300, 304 (частью первой), 305 (частью первой), 306 (частью пер-

вой), 357-2 (частью первой) настоящего Кодекса,— должностные лица уполномоченных органов в области лесного, рыбного и охотничьего хозяйства Республики Казахстан и их территориальных органов;

2) за административные правонарушения, предусмотренные статьями 121, 250, 252, 282, 283 (частью второй), 284—291, 294, 296, 297, 298 (частью первой) настоящего Кодекса,— руководители, заместители руководителей государственных учреждений лесного хозяйства;

2-1) за административные правонарушения, предусмотренные статьями 121, 250, 252, 282, 283 (частью второй), 284—291, 294, 296, 297, 298 (частью первой) настоящего Кодекса,— должностные лица структурных подразделений лесного и охотничьего хозяйства областных исполнительных органов;

3) за административные правонарушения, предусмотренные статьями 121, 126, 250, 252, 283 (частью второй), 284 (частью третьей), 285 (частью второй), 286 (частью второй), 287 (частью четвертой), 289 (частью четвертой), 290 (частью второй), 291 (частью второй), 294 (частью второй), 296-1, 297, 298 (частью первой), 298-1 (частями первой и третьей) настоящего Кодекса,— руководители, заместители руководителей, начальники служб охраны особо охраняемых природных территорий, созданных в организационно-правовой форме государственного учреждения.

См.: Инструкцию по осуществлению государственного контроля должностными лицами уполномоченных органов и их территориальных органов в области лесного, рыбного и охотничьего хозяйства и особо охраняемых природных территорий (ст.562 КоАП РК).

Центральный уполномоченный орган по управлению земельными ресурсами и его территориальные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 118, 120, 121, 250—258, 357-2 (частью первой) настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе:

Главный государственный инспектор по использованию и охране земель Республики Казахстан — штраф на физических лиц до

сорока, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями,— до ста пятидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до пятисот размеров месячного расчетного показателя;

главные государственные инспекторы по использованию и охране земель соответствующих административно-территориальных единиц — штраф на физических лиц до двадцати, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями,— до ста, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до трехсот пятидесяти размеров месячного расчетного показателя;

государственные инспекторы по использованию и охране земель — штраф на физических лиц до десяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями,— до пятидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства,— до ста пятидесяти размеров месячного расчетного показателя (ст.563 КоАП РК).

Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения

Одним из важнейших видов ответственности на современном этапе развития общества является гражданско-правовая ответственность. Жизнь показывает, что повышение материальной ответственности предприятий перед государством и друг другом действует сильнее и надежнее, чем административный контроль. Вследствие этого уяснение понятия гражданско-правовой имущественной ответственности приобретает характер актуальной проблемы.

У гражданско-правовой ответственности общие с юридической ответственностью базовые признаки. Для ответственности в гражданском праве, как и для юридической ответственности вообще

характерно государственное принуждение. Юридическая ответственность целиком и полностью зиждется на таком важнейшем и специфическом свойстве права, как принудительность.¹ Однако не всякое государственное принуждение нужно рассматривать как ответственность. Ответственность лишь одно из проявлений принуждения.

Для гражданско-правовой ответственности характерно не всякое государственное принуждение, а только принуждение к несению отрицательных имущественных последствий, возникающих в связи с неисполнением, ненадлежащим исполнением обязанности из договора, из причинения внедоговорного вреда.

Цель гражданско-правовой ответственности состоит в восстановлении нарушенного имущественного состояния лица за счет имущества правонарушителя или лица, ответственного за правонарушение другого.²

Гражданско-правовая ответственность — это система мер имущественного характера, принудительно применяемых к нарушителям гражданских прав и обязанностей с целью восстановить положение, существовавшее до правонарушения. Система мер гражданско-правовой ответственности включает два вида возмещения убытков (компенсация морального вреда) и санкции. По признаку основания применения тех или иных мер гражданско-правовую ответственность подразделяют на договорную (за причинение вреда) и деликтную (неосновательное обогащение).³

Различия между договорной и деликтной ответственностью обуславливаются социально-экономическими факторами. Деликтная ответственность направлена на обеспечение прочности существующих отношений, создание экономического равновесия в случае их нарушения. Договорная ответственность предназначена для обеспечения реализации народнохозяйственных планов, стимулирования нормального хода обмена.⁴

¹ Краснов М. А. Юридическая ответственность — целостное правовое явление // Советское государство и право, 1984. № 3.— С. 74.

² Белякова А. М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда // Теория и практика.— М., 1986.— С. 89.

³ Экологическое право. Учебник // Под ред. В. В. Гучкова.— М., 2000.— С. 199.

⁴ Белякова А. М. Указ. соч.— С. 146.

В гражданско-правовой ответственности противоправным является деяние, нарушающее императивные нормы гражданского права либо противоречащее общим началам и смыслу гражданского законодательства и нарушающее права и охраняемые законом интересы третьего лица. Например, в экологической сфере гражданско-правовая ответственность выражается в основном в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, понесенный в результате нарушения правовых экологических требований.

Одним из видов гражданско-правовой ответственности является субсидиарная ответственность, предполагающая дополнительную ответственность лиц, которые наряду с нарушением, в частности экологических правовых норм, отвечают за причинение вреда окружающей среде или неосновательное обогащение природными ресурсами в случаях, предусмотренных законом или договором.

Вред природной среде, природопользователю и государству как особенность экологического правонарушения

Вред, наносимый природе, может трактоваться в нескольких смыслах. Существует классификация деления вреда на экологический и экономический вред природе. Экономический вред затрагивает имущественные интересы природопользователем и поддается материальному выражению. Восстановление такого вреда производится согласно общим основаниям гражданско-правовой ответственности. Экологический вред затрагивает само состояние природы. Он не поддается материальному выражению, поскольку природа и природные объекты как таковые не имеют стоимости.

Восстановление экологического вреда возможно не путем денежных выплат, а проведением работ по восстановлению природного объекта в натуре. С другой стороны, вред может наноситься и не самой природе.

Экологические отношения возникают не только по поводу охраны природы, но и по вопросам ее использования. Следовательно, интересы лиц, осуществляющих природопользование с разрешения государства, также должны быть защищены нормами экологического права. Поэтому вред от экологического правонарушения может быть нанесен интересам природопользователя и государству как собственнику на природные ресурсы.

Таким образом, отсутствие вреда, нанесенного природной среде отнюдь не означает, что экологическое правонарушение не было совершено. К тому же и вред природе, нанесенный загрязнением природной среды, может сказаться через несколько лет или десятков лет.

Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды.

Действующее законодательство вычленяет несколько видов возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды. Данное деление позволяет выявить особенности в возмещении ущерба, нанесенного непосредственно природе, а также природопользователям и государству как собственнику природных ресурсов.

Вопросы возмещения ущерба, нанесенного окружающей природной среде исходят из института «возмещения вреда» гражданского права и регулирования по общим основаниям Гражданского кодекса РК, согласно статье 917, в котором сказано, что лицо, ответственное за вред, обязано возместить причиненные убытки. В соответствии со статьей 321 ЭК РК лица, совершившие экологические правонарушения, обязаны возместить причиненный ими ущерб в соответствии с Экологическим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Возмещению подлежит ущерб, причиненный окружающей среде, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, государству вследствие:

- уничтожения и повреждения природных ресурсов;
- самовольного и нерационального использования природных ресурсов;
- самовольного загрязнения окружающей среды, в том числе аварийных, несогласованных залповых выбросов и сбросов, размещения отходов производства и потребления;
- сверхнормативного загрязнения окружающей среды.

В результате нарушения законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, экологического дисбаланса окружающей среды, в практике Республики Казахстан все больше стало скрывание случаев ухудшения здоровья граждан. Ущерб, нанесенный здоровью людей, зачастую бы-

вает необратимым. В связи с чем, в ст. 321 ЭК РК предусмотрено — возмещение вреда здоровью физических лиц, ущерб имуществу физических и юридических лиц, государства лицами, совершившими экологические правонарушения, производится добровольно или по решению суда в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Вред подлежит возмещению в полном объеме с учетом степени потери трудоспособности потерпевшего, затрат на его лечение и восстановление здоровья, затрат по уходу за больным, иных расходов и потерь. Определение тяжести вреда здоровью производится на основании заключения соответствующих медицинских комиссий (экспертиз).

Не трудно заметить, что здесь пересекаются нормы экологического, трудового и гражданского права.

Моральный вред, причиненный в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды, подлежит возмещению в порядке, установленном ГК РК.

Возмещение ущерба, причиненного окружающей среде вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, производится добровольно или по решению суда на основании экономической оценки ущерба, порядок проведения которой определяется в соответствии с Экологическим Кодексом.

В соответствии со ст. 16 ЭК РК Правительство РК 27.06.2007 г. утвердило Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды. См. Главу 14. «Экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования» его подраздел «Порядок экономической оценки ущерба, нанесенного окружающей среде».

Физические и юридические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Лицо, причинившее вред окружающей среде, вправе добровольно устранить нанесенный ущерб либо компенсировать его иным способом. Обязательства лица об устранении либо компенсации ущерба должны быть изложены в гарантийном письме.

Возмещение вреда может осуществляться в стоимостной форме за счет собственных средств лица, причинившего вред окружающей среде, или страховых выплат.

К стоимостным формам возмещения вреда относятся денежные средства для восстановления окружающей среды до состояния, имевшегося к моменту причинения вреда, выполнения мероприятий по воспроизводству природных ресурсов, возмещения истцу иных убытков, включая упущенную выгоду.

С согласия сторон по решению суда вред может быть возмещен в натуральной форме путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей среды.

К натуральным формам возмещения вреда относятся меры по восстановлению окружающей среды до состояния, имевшегося к моменту причинения вреда, предоставлению равноценного природного ресурса взамен уничтоженного либо поврежденного. Возмещение вреда в натуральной форме производится путем заключения договора и (или) соглашения, регламентирующих порядок, условия, сроки и объемы возмещения причиненного вреда.

Зыскиваемые суммы возмещения вреда перечисляются в государственный бюджет, а в установленных законодательством Республики Казахстан случаях — потерпевшему лицу.

Возмещение вреда не освобождает лицо, причинившее вред окружающей среде, от административной и уголовной ответственности (ст. 322 ЭК РК).

В отношении к объектам природы первоначально решается вопрос о возмещении вреда в натуре, и, если есть возможность, возместить его (провести рекультивационные работы, очистить водный источник, произвести посадку леса), то виновное лицо обязано сделать это. В случае, если это сделать невозможно, а также в связи с тем, что природные объекты не имеют стоимостного выражения, общепринятые правила определения убытков не приемлемы. В этих случаях применяются специально утвержденные Правительством РК правила, разработанные МООС методики исчисления размеров ущерба (убытков) или в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксам.

Под такой понимается заранее установленная расценка товаров или норма оплаты чего-нибудь. В области экологии часто

таксовый метод — единственно возможный вариант исчисления убытков. Здесь такса определяет в твердой сумме размер возмещения за каждый экземпляр незаконно добытой продукции того или иного вида. В эту сумму включается стоимость всех отрицательных последствий, возникающих в связи с незаконной добычей или уничтожением природного объекта: неполученной продукции (древесины, пушнины, мяса и т.д.); неиспользованных затрат, вложенных для улучшения природного объекта; расходов на восстановление прежнего состояния объекта и т.п.

Постановлением Правительства РК от 04.09.2001 г. утверждены Размеры возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира, исчисляемой по таксе за каждый особь (за один килограмм) в месячных расчетных показателях. Таксы определены на наземных млекопитающих, птиц, пресмыкающихся, земноводных, насекомых, паукообразных, рыб, морских млекопитающих и водных беспозвоночных. Возмещение вреда установлено в месячных расчетных показателях; за уничтожение, например снежного барса, размер возмещения вреда определен — 2000 расчетных показателей, горного барана — 1500 расчетных показателей, красного волка — 600 расчетных показателей, сайгака-рогач — 200 расчетных показателей, сокола балабана — 700 расчетных показателей, осетр, севрюга, гибриды осетровых, икраные (за один килограмм) — 10 расчетных показателей, белуга, шип икраные (за один килограмм) -14 расчетных показателей, лещь, окунь-0,1 расчетных показателей и т.д.

За каждое незаконно уничтоженное (разоренное) обитаемое гнездо, нору, логово и другие жилища животных ущерб взыскивается в размере десяти месячных расчетных показателей.

За каждое незаконно добытое (уничтоженное) яйцо, а также за каждый эмбрион из незаконно добытой или уничтоженной самки млекопитающих взыскивается 50% от размера возмещения вреда за взрослую особь (самки) данного вида животных (в месячных расчетных показателях).

Постановлением Правительства РК от 22 августа 2006 г. утверждены Правила исчисления ущерба, причиненного вследствие нарушения требований в области использования, охраны недр.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2007 г. утверждены **Базовые ставки для исчисления размеров вреда, причиненного нарушением лесного законодательства РК.**

За незаконную порубку и повреждение деревьев и кустарников до степени прекращения роста, хищение древесины физическими и юридическими лицами.

Например, размер возмещения определен за 1 м³, в месячных расчетных показателях, при порубке и повреждении до степени прекращения роста деловой древесины в зависимости от диаметра отрезков ствола в верхнем торце, без коры: * Сосна крупная от 25 см и больше-16, Сосна мелкая от 3 см. до 12 см.-6,0, дровяная в коре, сосна-2; Ель Шренка крупная 25 см. и больше — 21,0, мелкая от 3 см. до 12 см.-7, дровяная в коре-3; Орех грецкий, фи-сташка соответственно крупная-35,0, мелкая-12, дровяная -4,0; Саксаул-дровяная древесина в коре-5,0 и т. д.

В случаях незаконных порубок, повреждения деревьев и кустарников до степени прекращения роста и хищения древесины на особо охраняемых природных территориях базовые ставки, увеличиваются в два раза;

повреждения деревьев и кустарников не до степени прекращения роста на особо охраняемых природных территориях базовые ставки применяются без изменений, вне этих территорий — уменьшаются в два раза;

незаконных порубок деревьев и кустарников, хищения древесины буреломных, ветровальных, поврежденных пожаром деревьев, применяются

базовые ставки, как за порубку повреждение до степени прекращения роста, хищение древесины..

незаконных порубок деревьев и кустарников, хищения древесины за пределами территории лесного фонда, применяются базовые ставки как за порубку, повреждение до степени прекращения роста, хищение древесин.

За уничтожение или повреждение древесных и кустарниковых пород, семян, саженцев, травянистой растительности, полезной для леса фауны, нарушений санитарных правил в лесах, правил рубок леса физическими и юридическими лицами. Определяется с учетом вида ущерба, уничтожения или повреждения, единицы

измерения и размера возмещения вреда в месячных расчетных, например: хвойных пород за 1 штуку-2,0; лиственных пород за 1 штуку-1,0; хвойных пород в предновогодний период (ноябрь-декабрь) за 1 штуку-15,0; самовольная выкопка деревьев и кустарников высотой до 1 м 2 за 1 штуку-10,0; самовольная заготовка веток деревьев и кустарников при диаметре увязанного пучка до 10 см. за 1 пучок -0,1; повреждение сенокосов и пастбищных угодий на землях лесного фонда за 1 га.-10,0; самовольное сенокосение в лесах и на землях лесного фонда за 1 га.-3,0; самовольная пастьба скота в лесах и на землях лесного фонда за 1 голову-0,5; самовольный сбор лекарственных растений и технического сырья на всех категориях земель, где это запрещено или допускается только по лесным билетам за 1 кг.-0,3; повреждение или уничтожение муравейников на территории лесного фонда за 1 штуку-0,5; оставление мусора, отходов в местах отдыха за 1 м² -1,0; снятие верхнего плодородного слоя на глубину до 25 см. за 1 м²-3,0; незаконное размещение ульев за каждый улей-0,5.

— за каждый последующий метр к размеру возмещения вреда прибавляется 1 месячный расчетный показатель.

За незаконное добывание, заготовку, повреждение или уничтожение растений, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан, на землях всех категорий физическими и юридическими лицами, возмещение вреда производится в месячных расчетных показателях.

За каждый экземпляр дерева, кустарника, лианы при повреждении не до степени прекращения роста размер возмещения — 4,0-расчетных показателей.

За каждый экземпляр дерева, кустарника, лианы уничтоженных или поврежденных до степени прекращения роста, размер возмещения — 6,0-расчетных показателей.

За каждое травянистое растение или плодовое тело гриба, добытые без специального разрешения, поврежденные или уничтоженные, независимо от размера, размер возмещения 0,5-расчетных показателей.

За каждый квадратный метр поврежденных или уничтоженных мхов и лишайников размер возмещения 2,3-расчетных показателей.

Иски к физическим и юридическим лицам за причиненный вред, предусмотренный в настоящих базовых ставках для исчисления размера вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, исчисляются и предъявляются государственными лесовладельцами либо территориальными органами уполномоченного органа в области лесного хозяйства.

Государственные лесовладельцы и территориальные органы уполномоченного органа в области лесного хозяйства ежеквартально, не позднее 1 числа второго месяца, следующего за отчетным кварталом, направляют налоговым органам по месту своей регистрации сведения по суммам, взысканным в бюджет за причиненный вред, предусмотренный в настоящих базовых ставках для исчисления размера вреда, причиненного нарушением лесного законодательства.

В ЗК РК в ст.ст. 105, 106, 131, 165, 166 определен Порядок возмещения убытков причиненных собственнику или землепользователю, где установлено, что:

Убытки собственнику или землепользователю возмещаются за счет их причинителя.

Убытки, причиненные собственнику или землепользователю в результате издания несоответствующего законодательству акта органа государственной власти, иного государственного органа, а также действиями (бездействиями) должностных лиц этих органов, подлежат возмещению Республикой Казахстан или соответственно административно-территориальной единицей.

При определении размера компенсации в нее включаются:

рыночная стоимость земельного участка или права землепользования;

рыночная стоимость находящегося на участке недвижимого имущества, включая фруктовые деревья и многолетние насаждения;

стоимость затрат, связанных с освоением земельного участка, его эксплуатацией, проведением защитных мероприятий, повышением плодородия почвы и других затрат с учетом их инфляции;

все убытки, причиненные собственнику или землепользователю изъятием земельного участка, включая убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами;

упущенная выгода.

Определение убытков, причиненных собственникам или землепользователям при изъятии земельного участка, а также размер их компенсации устанавливаются соглашением сторон.

При изъятии или временном занятии земельных участков, в результате которого частично или полностью нарушается работа оросительных, осушительных, природоохранных, противозерозионных и противоселевых объектов и сооружений (систем), убытки могут определяться исходя из стоимости работ на строительство новых или реконструкцию существующих объектов и сооружений (систем), включая стоимость проектно-изыскательских работ.

Убытки (затраты), вызванные возникшими неудобствами в использовании земли (образование островов при заполнении водохранилищ, нарушение транспортных связей, разобщение территории коммуникациями и другие), могут определяться суммой единовременных затрат на проектно-изыскательские работы, строительство дамб, мостов, дорог, подъездов, других сооружений, очистку дна водохранилищ, а также на приобретение лодок, катеров, паромов и иных транспортных средств.

При определении убытков (затрат), необходимых для восстановления ухудшенного качества земель, могут включаться затраты на проведение почвенных, агрохимических и других специальных обследований и изысканий, а также мероприятий, обеспечивающих восстановление качества земель.

При несогласии собственника земельного участка или землепользователя с решением, влекущим прекращение права собственности или землепользования, оно не может быть осуществлено до разрешения спора в судебном порядке. При рассмотрении спора решаются также все вопросы возмещения собственнику или землепользователю причиненных убытков. Убытки собственнику или землепользователю возмещаются за счет их причинителя. В случае, когда убыток причинен вследствие решения государственного органа, убыток возмещается за счет средств соответствующего бюджета. Споры, вытекающие из земельных правоотношений, рассматриваются в судебном порядке (ст. ст.166- 167 ЗК РК).

Пленум Верховного суда РК в постановлении от 22 декабря 2000г. «О практике применения судами законодательства об охране

окружающей среды» указал, что при рассмотрении гражданских дел, связанных с нарушением законодательства об охране окружающей среды, судам следует в обязательном порядке выяснять обстоятельства, свидетельствующие о наступлении вредных последствий, а также принимать меры к установлению причинителя вреда, наличия вины и причинной связи.

При невозможности установления причинителя вреда суды должны возлагать ответственность на собственника природного ресурса или иного титульного владельца, на которого в соответствии с действующим законодательством возложена обязанность по его охране (пункт 1 ст. 917 ГК).

Установление причинной связи между совершенным деянием и наступившими вредными последствиями предполагает выяснение вопроса о том, не вызваны ли такие последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, не наступили ли они вне зависимости от совершенного правонарушения, а также в какой степени естественно-природные факторы повлияли на характер и объем наступивших вредных последствий.

По общему правилу, вина является необходимым основанием привлечения к имущественной ответственности за причинение вреда окружающей среде, при этом в силу пункта 2 статьи 917 ГК истец освобождается от обязанности доказывания вины причинителя вреда.

Вместе с тем, судам следует иметь в виду, что в отдельных случаях допускается возложение ответственности за вред, причиненный окружающей среде, независимо от наличия или отсутствия вины причинителя.

Обращается внимание судов на то, что в соответствии со статьей 932 ГК при совместном причинении вреда окружающей среде несколькими лицами на последних возлагается солидарная ответственность.

Вместе с тем, в указанных случаях суд вправе по заявлению истца возложить на виновных лиц долевую ответственность, если такой порядок взыскания соответствует интересам охраны окружающей среды, обеспечивает эффективное и в конечном счете полное возмещение причиненного вреда (пункт 2 статьи 932 ГК).

Суд, возлагая на виновных лиц долевую ответственность, должен исходить из степени вины каждого из них. При невозможности

сти определить степень вины каждого причинителя, размер ответственности устанавливается исходя из равенства долей.

Также нужно учитывать, что при совершении экологического правонарушения несколькими лицами, возложение солидарной либо долевой ответственности за причиненный вред допускается лишь по тем эпизодам, по которым установлено совместное участие указанных лиц.

При определении размера имущественной ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды суд вправе принять во внимание имущественное положение причинителя и уменьшить размер возмещения вреда, за исключением случаев, когда вред причинен юридическим лицом либо умышленными действиями физического лица (пункт 5 статьи 935 ГК).

Как уже отмечалось, вред, нанесенный природной среде, подразделяется на экономический и экологический. И именно по нормам гражданского права и происходит возмещение экономического вреда, который поддается материальному исчислению.

Имущественный характер экономических рычагов, применяемых при регулировании вопроса природопользования, придает им гражданско-правовой оттенок. Особенно это можно проследить на примере установления системы платежей за специальное природопользование. Основные положения платы за природопользование определены Кодексом РК О Налогах и других обязательных платежах в бюджет, на что нами указывалось в Главе 14 «Экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования».

Общей основой платежей является понимание их в качестве компенсационной формы за пользование природными ресурсами.

Для проблематики гражданско-правовой ответственности ближе по содержанию платежи за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду. Сам закон характеризует их в качестве формы компенсации ущерба, наносимого загрязнением окружающей природной среды. А содержанием, следовательно, является имущественный интерес потерпевшего, то есть природы. С другой стороны, понятие экологических платежей отличается от гражданско-правовой обязанности возмещения ущерба. Так, в случаях превышения лимитов выбросов и сбросов

загрязняющих веществ и размещение отходов производства, нормативы платежей определяются в конкретном размере. И здесь, на сегодняшний момент наиболее урегулированным законодательно является институт платы за пользование природными ресурсами, которые производятся в форме обязательных платежей за природопользование.

Кодекс РК О налогах и других обязательных платежах в бюджет от 10 декабря 2008г. закрепил экономические методы, направленные на улучшение использования и охраны объектов природы. Он определил принципы налогообложения, ставки налогообложения, установил порядок взимания и использования платежей.

Таким образом, проблема возмещения ущерба, нанесенного природной среде, решается на сегодняшний день в нескольких направлениях. Здесь и общий подход к этому вопросу с позиции гражданско-правовой ответственности, но вместе с тем, мы видим и применение новых методов, когда содержание имущественного интереса обличается в форму экологического норматива.

Уголовная ответственность за экологические преступления

Основанием уголовной ответственности является совершение преступления, то есть деяния, содержащие все признаки состава преступления, предусмотренного УК РК ст. 3.

При этом лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина (ст. 19 УК РК). От административно-правовых правонарушений (проступков) экологические преступления отличаются более высокой степенью общественной опасности, что может проявляться в повторности нарушения закона, наличии прямого умысла, объема и степени тяжести причиненного вреда природной среде и здоровью человека.

Под экологическим преступлением следует понимать вредительство, проявляющееся в совершении посягательства на установленный законодательством Республики Казахстан экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и при-

чиняющее существенный ущерб окружающей природной среде или здоровью человека.¹

В Уголовном кодексе Республики Казахстан в Главе 11 экологические преступления образуют самостоятельную главу. В ней изложена не просто консолидация имеющихся норм, но и включены нормы с описанием новых составов преступлений.

Такое расположение статей более доступно для усвоения, в них более четко выявлена социальная сущность преступных посягательств, общественная опасность и значение уголовно-правовой борьбы с ними. Условно все составы экологических преступлений можно классифицировать по нескольким группам:

1. Преступления общего характера — против охраны окружающей среды. Это-нарушение экологических требований к хозяйственной и иной деятельности, нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ; нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими или другими биологическими агентами или токсинами; нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, непринятие мер по ликвидации последствий экологического загрязнения (ст.ст. 277-280, 294 УК РК).

2. Посягательства на общественные отношения в области рационального использования и сбережения земли и ее недр. Это — порча земли, нарушение правил охраны и использования недр (ст. ст. 285-286 УК РК).

Охрана водных отношений. Это загрязнение, засорение и истощение вод, загрязнение морской среды, нарушение законодательства о континентальном шельфе Республики Казахстан и об исключительной экономической зоне Республики Казахстан (ст.ст. 281, 283, 284 УК РК).

3. Защита растительного мира (флоры). Это — незаконная порубка деревьев и кустарников, уничтожение или повреждение лесов, нарушение установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, незаконная добыча водных животных и растений (ст.ст. 280, 287, 291, 292 УК РК).

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан.— Алматы, 2000.— С. 578.

4. Преступления, посягающие на общественные отношения в области охраны животного мира и атмосферного воздуха. Это незаконная добыча водных животных, нарушение правил охраны рыбных запасов, незаконная охота, нарушение ветеринарных правил, загрязнение атмосферы (ст.ст. 280, 282, 287-289).

Наряду с главой 11 составы общественно опасных деяний, связанных с охраной окружающей среды, находятся и в других главах Уголовного кодекса Республики Казахстан. В главе 4 «Преступления против мира и безопасности человечества» предусматривается новая для уголовного права Казахстана статья 161 «Экоцид», согласно которой массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы, земельных или водных ресурсов, а также совершенных действий, вызвавших или способных вызвать экологическую катастрофу,— наказываются лишением свободы на срок от 10 до 15 лет.

В главе 6 Преступления против собственности, предусматривается ответственность за Нарушение вещных прав на землю (ст. 186).

В главе 7 Преступления в сфере экономической деятельности предусматривается ответственность за Регистрацию незаконных сделок по природопользованию (ст. 225).

В главе 9 Преступления против общественной безопасности и общественного порядка предусматривается ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики, при ведении горных или строительных работ, на взрывоопасных объектах (ст.ст. 244-246), незаконное обращение с радиоактивными материалами, нарушение правил обращения с радиоактивными материалами (ст.ст. 247-249).

В главе 10 Преступления против здоровья населения и нравственности предусматривается нарушение санитарно-эпидемиологических правил, сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или для здоровья людей (ст. ст. 267-268.)

Некоторые составы, не являясь по своей природе экологически, при определенных обстоятельствах также могут быть использованы в целях охраны окружающей среды, к дополнительным следует отнести ряд преступлений против интересов государствен-

ной службы: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 307); превышение должностных полномочий (ст. 308); присвоение полномочий должностного лица (ст. 309); служебный подлог (ст. 314); халатность (ст. 316). Предусмотренные этими статьями преступления могут применяться напрямую к тем должностным лицам, которые своими действиями или бездействием способствовали причинению вреда окружающей среде. Все выше указанные составы преступлений выполняют экологические функции.

Уголовный кодекс значительно усилил ответственность за сохранение окружающей среды, стало больше норм, используются почти все возможные виды уголовного наказания, которые несколько ужесточились. Все это свидетельствует о критической оценке современного состояния окружающей среды, когда необходима реализация всего комплекса мер, направленных на ее спасение, иначе может оказаться поздно.

Изменение экологической обстановки в стране в связи с появлением новых источников ее загрязнения и истощения, разрушения, а также возросшими масштабами хозяйственного воздействия на окружающую среду нашли адекватное отражение в новом уголовном кодексе Республики Казахстан.

Диспозиции всех статей об ответственности за экологические преступления УК РК являются бланкетными и отсылают к различного рода законам и подзаконным нормативным актам, в которых сформулированы требования экологической безопасности.

Родовым объектом экологического преступления является экологическая безопасность человека, населения, государства.

Под экологической безопасностью (с точки зрения уголовного права) понимается состояние защиты жизненно важных интересов личности, населения, государства и международного сообщества в процессе взаимодействия общества и природы от угроз со стороны природных объектов, естественные свойства которых существенно изменены путем загрязнения, засорения или истощения в результате противоправной и виновной антропогенной деятельности.

Предмет экологических преступлений — различные элементы окружающей среды (природные комплексы, т.е. экологические системы, природные ресурсы).

Видами наказаний при экологических нарушениях могут быть штраф (максимальный до одной тысячи расчетных показателей),

лишение права занимать определенные должности, лишение права заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, ограничение свободы, лишение свободы (максимальный срок до 8 лет, лишь только по ст. 161 до 15 лет).

Уголовная ответственность применяется только судом за совершение преступления и объявляется в тех случаях, когда другие, более мягкие меры наказания представляются недостаточными, нерезультативными, а исправление и перевоспитание нарушителей природоохранного законодательства предполагает применение более строгих уголовных санкций.

В заключении можно отметить, что с каждым годом число экологических преступлений и иных правонарушений увеличивается. Они все больше влияют на состояние общественной безопасности, в ряде регионов выступают фактором политической дестабилизации. Экологические преступления причиняют вред не только экономике страны, но и подрывают сами биологические основы существования человека.

Всё это диктует необходимость наращивать усилия всех государственных, в том числе и правоохранительных органов, в охране и восстановлении естественной среды обитания человека. Повседневная практика свидетельствует о том, что только силами природоохранных и контролирующих органов остановить разрушительный экологический беспредел невозможно.

Эти органы снизу доверху замыкаются на исполнительную власть, принимающую окончательные экономические и экологические решения. В силу зависимого положения они часто вынуждены идти на компромиссы, потакать местническим и ведомственным интересам, а принципиальная позиция отдельных контролеров нередко властями просто игнорируется. В самих этих органах в последнее время происходит процесс коммерциализации, сращивания с теневой экономикой, укрытия злоупотреблений должностных лиц.

В соответствии с **нормативным постановлением Верховного Суда РК от 18 июня 2004 года N 1 О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления** 1. Для обеспечения правильного применения закона при рассмотрении дел об экологических преступлениях судам в

каждом конкретном случае следует выяснять: какие экологические требования или определенные правила должны были соблюдаться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности; при производстве, хранении и использовании экологически опасных веществ; совершении иных действий (водный, охотничий промысел, порубка деревьев и кустарников и др.); какими нормативными правовыми актами эти правила и требования установлены, имея в виду, что нормы уголовного закона, устанавливающие ответственность за совершение экологических преступлений, являются бланкетными.

В целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, судам необходимо в соответствии со статьями 240—243 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее — УПК), Экологическим Кодексом Республики Казахстан привлекать к участию в деле специалистов либо назначать проведение соответствующих экологических экспертиз.

При выяснении вопроса о том, является ли территория, в пределах которой совершено преступление, связанное с нарушением законодательства об охране окружающей среды, особо охраняемой природной территорией или территорией с чрезвычайной экологической ситуацией (часть вторая статьи 278 УК, часть вторая статьи 281 УК, часть вторая статьи 285 УК, часть первая статьи 288 УК), следует исходить из положений Экологического Кодекса Республики Казахстан, закона «Об особо охраняемых природных территориях», устанавливающих и определяющих правовые, экономические, социальные и организационные основы деятельности особо охраняемых природных территорий.

Под незаконной порубкой следует понимать рубку деревьев, кустарников и лиан в лесном фонде Республики Казахстан, в том числе и поврежденных пожаром: без лесорубочного билета; рубку по лесорубочному билету, полученному заведомо с нарушением действующих правил рубки; рубку, осуществляемую не на том участке, который указан в билете, или за его границами; рубку сверх установленного количества, или пород, не указанных в лесорубочном билете, а также не подлежащих рубке деревьев, кустарников и лиан; рубку, совершенную с нарушением сроков, установленных

в лесорубочном билете, и иные нарушения правил, установленных подпунктом 4) пункта 1 статьи 113 Лесного кодекса Республики Казахстан и другими нормативными правовыми актами.

При определении размера ущерба, причиненного незаконной порубкой, следует выяснять, сопряжено ли повреждение деревьев и кустарников, лиан с прекращением их роста, была ли запрещена их порубка, и другие обстоятельства, позволяющие сделать вывод о значительности причиненного ущерба.

Следует иметь в виду, что порубка деревьев и кустарников, входящих в лесной фонд или вообще запрещенных к порубке, может рассматриваться как совершенная с причинением значительного ущерба не только в зависимости от стоимости срубленных растений в денежном выражении. В случаях, когда незаконная порубка деревьев и кустарников повлекла иной экологический вред (высыхание водоемов, гибель трав, иной растительности, исчезновение в данной местности животных, птиц, полезных насекомых и т.д.), ущерб должен определяться и исходя из оценки стоимости восстановления нарушенного экологического состояния окружающей среды.

Под неоднократной незаконной порубкой деревьев и кустарников следует понимать совершение таких действий два и более раза, если ни за одно из них лицо не было осуждено, либо если его прежние судимости за аналогичные преступления не сняты или не погашены.

Не может признаваться неоднократной порубка нескольких деревьев и кустарников, если будет установлено, что порубка всех деревьев и кустарников охватывалась единым умыслом. Порубка единичных деревьев и кустарников, совершенная в разное время, когда действия виновного характеризовались самостоятельным умыслом, возникавшим при порубке каждого дерева и кустарника отдельно, квалифицируется как неоднократная.

Рубка деревьев и кустарников, произрастающих на землях сельскохозяйственного назначения, за исключением лесозащитных насаждений, на приусадебных дачных и садовых участках, ветровальных, буреломных деревьев и т.п., не образует состава экологического преступления, если это специально не предусмотрено законом. Такие действия, совершенные с целью безвозмезд-

ного присвоения деревьев и кустарников, а также завладение срубленными в лесных массивах на законных основаниях деревьями, приготовленными к складированию, сбыту или вывозу, следует квалифицировать как хищение чужого имущества.

Предметом незаконной охоты являются дикие птицы и звери, существующие в естественном состоянии свободы, не связанном с трудовым участием человека.

Незаконной охотой следует считать выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча диких птиц и зверей без соответствующего разрешения либо вопреки специальному запрету, либо лицом, не имеющим права на охоту или незаконно получившим лицензию на осуществление охоты, либо осуществление охоты вне отведенных мест, в запрещенные сроки, запрещенными орудиями и способами.

Нахождение лица в охотничьих угодьях с умыслом на незаконную охоту при наличии указанных обстоятельств с огнестрельным оружием, ловчими птицами, охотничьими собаками, капканами и другими орудиями охоты следует признавать незаконной охотой независимо от того, были ли фактически добыты объекты охотной продукции.

Под применением автомототранспортных средств или воздушного судна при незаконной охоте (пункт «б» части первой статьи 288 УК) следует понимать использование таких средств в качестве орудия преступления непосредственно в процессе охоты (преследование, выслеживание животных, отстрел при свете фар и т.п.). Если указанные средства использовались для доставки браконьеров к месту охоты либо перевозки незаконно добытого, преступление не может рассматриваться как совершенное с применением автомототранспортных средств или воздушного судна.

Если незаконная охота, добыча водных животных и растений были совершены с использованием незаконно приобретенного, изготовленного или хранившегося огнестрельного оружия (кроме гладкоствольного охотничьего), боевых припасов или взрывчатых веществ, действия виновного подлежат квалификации по совокупности статей, предусматривающих ответственность за экологические преступления и за незаконное приобретение, хранение, ношение огнестрельного оружия, боеприпасов (статьи 251 УК).

Незаконной добычей рыбы, морского зверя и иных водных животных или растений следует понимать такую добычу, которая совершалась без надлежащего разрешения или в запрещенное время или в недозволенных местах, либо запрещенным способом.

Уголовная ответственность по статье 287 УК за такие действия наступает, если установлено хотя бы одно из следующих обстоятельств:

- а) причинен крупный ущерб;
- б) виновным применено самоходное транспортное плавающее средство, взрывчатые и химические вещества, электроток или иные способы массового истребления водных животных и растений;
- в) незаконная добыча осуществлялась в местах нереста или на миграционных путях к ним, либо на особо охраняемых природных территориях и на территориях с чрезвычайной экологической ситуацией.

Иные случаи незаконной добычи водных животных или растений влекут административную ответственность.

Действия лиц, виновных в незаконной добыче рыбы, водных животных, выращиваемых предприятиями и организациями в специально устроенных или приспособленных водоемах, либо завладение рыбой, водными животными, отловленными этими организациями или находящимися в питомниках, а также завладение дикими животными, птицей, находящимися в вольерах, подлежат квалификации как хищение чужого имущества.

Вопрос о наличии или отсутствии крупного (значительного) ущерба по делам о незаконных водных промыслах, охоте, порубке леса должен решаться с учетом количества, стоимости, экологической ценности незаконно выловленной рыбы, водных животных, добытой дичи, срубленных или поврежденных деревьев, а также другого ущерба, причиненного животному и растительному миру.

При этом надлежит исходить не только из количества и стоимости добытого, но и учитывать экологический вред, причиненный в целом животному и растительному миру, в частности, при отстреле зубра, лося, оленя, при незаконной охоте, уничтожении мест нереста; гибели большого количества мальков; при незаконном занятии водным добывающим промыслом, отловом или уничтожением животных и растений, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан.

Преступления, предусмотренные статьями 287, 288 УК, считаются оконченными с момента начала выслеживания, преследования, добычи, ловли независимо от того, были ли фактически добыты рыба, водные или иные животные, растения. В тех случаях, когда обязательным признаком преступления является причинение крупного ущерба, оконченный состав преступления может иметь место лишь при фактическом наступлении такого ущерба.

Эксплуатация промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других объектов с неисправными очистными сооружениями и устройствами, отключение очистных сооружений и устройств, нарушение правил транспортировки, хранения, использования минеральных удобрений и препаратов, совершение иных действий по загрязнению, засорению и истощению вод влекут уголовную ответственность, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда либо иные последствия, указанные в статье 281 УК.

Под существенным вредом, установление которого является обязательным при квалификации деяния по части первой статьи 281 УК и части второй статьи 283 УК, следует понимать причинение вреда здоровью человека, существенное ухудшение качества окружающей среды, зон отдыха, возникновение массовых заболеваний животных, уменьшение или уничтожение в значительном объеме рыбных запасов, иных водных растений и организмов, заболевание и гибель растений и лесных массивов, значительное ухудшение плодородия земель, массовое заболевание людей, а также иные последствия, способные привести к возникновению чрезвычайной экологической ситуации.

Под иными тяжкими последствиями, связанными с нарушением экологических требований в процессе хозяйственной и иной деятельности (статьи 277, 280, 294 УК), следует понимать существенные изменения окружающей среды, ухудшение состояния или уничтожение природных объектов, восстановление которых требует длительного времени либо значительных материальных затрат, а также возникновение ситуации, препятствующей использованию природных ресурсов.

Под причинением вреда здоровью человека как обязательного общественно-опасного последствия отдельных видов экологиче-

ских преступлений (статьи 277, 279, 281, 282, 285 УК) следует понимать причинение легкого вреда здоровью независимо от того, повлекло ли оно утрату трудоспособности либо тяжкого или средней тяжести вреда здоровью.

Под угрозой причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (часть первая статьи 278, часть первая статьи 279 УК) следует понимать наличие реальной опасности причинения вреда здоровью человека или окружающей среде или возникновение такой ситуации либо таких обстоятельств, которые могли бы повлечь наступление вредных последствий, если они не были бы вовремя предотвращены принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли виновного.

Незаконно добытая продукция (звери, птица, рыба, пушнина и другие продукты животного мира) подлежит изъятию. При невозможности изъятия (использована или реализована правонарушителем, пришла в негодность и т.п.) с ответчика должна быть взыскана ее стоимость, определенная по ставкам платежей за пользование животным миром. Суммы, вырученные от реализации продукции, добытой в результате совершения экологического преступления, зачету в счет возмещения ущерба не подлежат, а передаются либо взыскиваются с правонарушителя в доход государства как имущество, добытое преступным путем.

Древесина или продукция других видов лесопользования (живица, древесные соки, второстепенные древесные ресурсы), заготовленная незаконным путем, подлежит изъятию и передаче на баланс государственного учреждения либо учреждения особо охраняемой природной территории, имеющей статус юридического лица, действующего по месту расследования или по месту рассмотрения дела судом.

Предметы и устройства, орудия, с помощью которых незаконно совершался отстрел зверей, лов рыб, порубка деревьев и др., а также использовавшиеся при этом транспортные и плавучие средства, должны признаваться вещественными доказательствами и как орудия преступления, в соответствии со статьей 121 УПК, подлежат конфискации в доход государства или передаются в соответствующие учреждения определенным лицам, а в случае непригодности — уничтожению.

При рассмотрении дел в отношении лиц, осужденных за нарушение законодательства об охране окружающей среды с использованием своего служебного положения, необходимо в соответствии со статьей 41 УК обсуждать вопрос о лишении их права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В целях разграничения уголовно наказуемого деяния от административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, в частности, способ его совершения, последствия противоправного деяния, размер нанесенного вреда или причиненного ущерба, иные обстоятельства, имея в виду, что если деяние виновного лица одновременно подпадает под действие как уголовного, так и административного законов, то в соответствии с частью третьей статьи 19 УПК оно не может рассматриваться как преступление.

При рассмотрении уголовных дел суды должны тщательно исследовать обстоятельства, связанные с выяснением причин и условий, способствующих нарушению законодательства об охране окружающей среды, устанавливать конкретные недостатки и упущения в деятельности государственных органов, общественных организаций, хозяйствующих субъектов, факты неправомерных действий отдельных должностных лиц, из-за которых стали возможными нарушения законодательства об охране окружающей среды и в необходимых случаях выносить частные постановления.

МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

Список рекомендуемой основной литературы

1. Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. Учебное пособие.— Алматы, 2004.
2. Бринчук М.М. Экологическое право.— М.: Юрист, 1998.
3. Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан.— Караганда, 2002.
4. Боголюбов С.А. Экологическое право.— М., Высшее образование, 2006.
5. Дубовик О.Л., Кремер Л., Любе-Вольфф Г. Экологическое право.— М., 2008.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право.— М., Новый юрист, 2000.
7. Культелеев С.Т. Экологическое право. Республики Казахстан. Учебник. (Особенная часть).— Алматы, 2007.
8. Культелеев С.Т., Рахметов Е.Ш. Экологическое право РК. Учебник (общая и особенная часть на казахском языке).— Алматы, 2008 г.
9. Культелеев С.Т. Практикум по экологическому праву Республики Казахстан.— Алматы: Издательство «NURPRESS», 2010.
10. Крассов О.И. Экологическое право.— М.: Дело, 2001.
11. Крассов О.И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства.— М.: Дело, 2002.
12. Петров В.В. Экологическое право России.— М.: Бек, 1995.
13. Стамкулов А.С. Экологическое право Республики Казахстан (на казахском языке).— Тараз, 2003.

Список рекомендуемой дополнительной литературы

1. Абдраимов Б., Жарылкасын Е. Возмещение экологического вреда по законодательству РК.— Алматы: Юрист, 2001 г.
2. Амеджанова Г. Б. Право и охрана недр в РК.— Алматы: КазНУ им. аль-Фараби, 1996.

3. Байдельдинов Д. Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии.— Алматы: КазНУ, 1998.
4. Байсалов С. Б. Наши недра — наше богатство // Вестник Министерства Юстиции РК, 1996, № 5.
5. Байсалов С. Б., Байдельдинов Д. М. Об охране рыбных запасов // Вестник Министерства Юстиции РК, 1996, № 8.
6. Баимбетов Н. С. Правовые основы экологической экспертизы в РК. Учебное пособие.— Алматы, 2001.
7. Баландюк В. Н. Экологические преступления.— Омск, 1998.
8. Боголюбов С. А. Экологическое право.— М., 1998, 2001, 2006.
9. Гусев Р. К. Экологическое право.— М., 2000 г.
10. Дубовик О. Л., Жалинский А. Э. Причины экологических преступлений.— М., 1988.
11. Ерофеев Б. В. Экологическое право.— М.: Юрайт, 1996, 2006.
12. Жевлаков Э. Н. Экологические преступления и экологическая преступность.— М., 1998.
13. Ильясова К. М. Проблемы регистрации прав на недвижимость: (для магистрантов). Курс лекций.— Алматы: НИЦ КОУ.— с. 39-40.
14. Карабулова Р. Х. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения. Автореферат кан.юр.наук.— Алматы, 2000.
15. Копылов М. Н. Юридическая ответственность за экологические преступления.— М.: Издательство РУДН, 2004.
16. Культелеев С. Т. Экологическое право Республики Казахстан. (Учебное пособие. Общая часть).— Алматы, 2003.
17. Культелеев С. Т. Экологическое право — перспективы развития. В кн. Материалы заседания круглого стола «Проблемы развития экологической культуры государства и народа Казахстана». Правовые аспекты.— Алматы: КазНУ, 1996.
18. Культелеев С. Т. Правовые проблемы экологии Республики Казахстан // Государство и право, 1997, № 5.
19. Культелеев С. Т. Эколого-правовая охрана атмосферного воздуха. Материалы республиканской научно-методической кон-

ференции. «Проблемы развития негосударственного сектора образования и подготовки специалистов на пороге XXI в.» (18—19 мая 1999 г.).— Алматы: Данекер, 1999 г.

20. Культелеев С. Т. Практикум по экологическому праву Республики Казахстан.— Алматы: КОУ, 2010.

21. Культелеев С. Т. Перспективы дальнейшего развития экологического законодательства.— Зангер, 2004. № 10.— с. 23—25.

22. Культелеев С. Т. Некоторые правовые проблемы осуществления экологического контроля”, в кн: Эколого-правовая наука и практика Казахстана: проблемы рационального использования и охраны природных ресурсов (Байсаловские чтения — 2004).— Алматы, 2004 г.

23. Культелеев С. Т. Экологическое право в системе отраслей права. Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов. Материалы международной научно-практической конференции.— Алматы, 2005.

24. Культелеев С. Т., Махметова Л. М. Некоторые проблемные вопросы применения экологического законодательства Республики Казахстан. Недропользование и право, 2009.— С. 49—56.

25. Культелеев С. Т., Махметова Л. М. Совершенствование экологического законодательства Республики Казахстан.— Зангер Вестник права РК, 2009, № 5.— С. 134—139.

26. Колбасов О. С. Возмещение гражданами экологического вреда // Государство и право.— М., 1994, № 10.

27. Колбасов О. С. Международно-правовая охрана окружающей среды.— М., 1982.

28. Косанов Ж. Х. Право собственности, право землепользования и иные вещные права на землю.— Алматы, 2002.

29. Камышанский В. П. Право собственности, пределы и ограничения. Закон и право.— М., 2000.

30. Каспийское море правовой статус и режим безопасности региона и охраны окружающей среды (сборник научных статей).— Алматы, 2006.

31. Мауленов К. С. Законодательство и недропользование // Вестник Министерства Юстиции РК, 1996, № 5.

32. Мисник Г. А. Экологическое право.— Ростов на Дону: Феникс, 2001.

33. Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П. Горное право Республики Казахстан.— Алматы, 2004.

34. Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П., Куандыков К. Д. Состояние и тенденции развития экологического права РК. // Известия Министерства науки АН РК, 1997, № 4.

35. Мухитдинов Н. Б., Рахимбердин К. Х., Карабулова Р. К. Проблемы теории правовой охраны атмосферного воздуха.— Алматы, 2002.

36. Международное эколого-правовое сотрудничество (учебник).— Алматы: Данекер, 2001.

37. Махметова Л. М. Правовые принципы экологического аудита. Право и государство, 2003, № 1.

38. Новикова Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан.— М.: Юристь, 1999.

39. Петров В. В. Экологическое право России.— М.: Бек, 1995, 1997.

40. Понкратов И. Ф. Комментарий к законодательству об охране окружающей природной среды.— М.: Норма, 1997.

41. Парламент РК, Институт государства и права Министерства науки АН РК. Мат. междунар. науч.-практ. конф. 27—28 марта 1997 г.— Алматы, 1997.

42. Правовое регулирование недропользования. Материалы семинара.— Алматы, ВШП «Адилет», 1999.

43. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды.— М., 2000.

44. Стамкулов А. С. Экологическое право Республики Казахстан на пороге XXI века. Право и государство, 1997. № 4.

45. Стамкулов А. С. Некоторые проблемы экологического права в условиях рыночной экономики. // Вестник КазНУ им. аль-Фараби, серия юридическая, 1998. № 9.

46. Стамкулова Г. А. Правовая охрана нелесной растительности Республики Казахстан.— Алматы, 2001.

47. Сулейменова С. Ж. Правовая охрана вод от антропогенного воздействия.— Алматы: КазГЮА, 2001.

48. Тимошенко А. С. Формирование и развитие международного права окружающей среды.— М., 1986.

49. Хаджиев А. Х. Земельное право Республики Казахстан.— Алматы, 2001.

50. Хаджиев А. Х. Вопросы гражданско-правовой ответственности за земельные правонарушения по новому земельному законодательству РК. Известия Мин. образования и наук РК, Национальная АН РК. Серия общественных наук, № 4.— Алматы, 2001.

51. Ахмадиева З. А. К вопросу о природоохранной деятельности органов внутренних дел. Научные труды Адилет, № 1, 2008.

52. Елюбаев Ж. О практике применения положений международных договоров и национального законодательства, касающихся вопросов охраны окружающей среды. Юрист, № 10, 2007.

53. Васильева М. Определение объема возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Корпоративный юрист, № 1, 2008.

54. Бринчук М. М. Так существует ли эколого-правовая ответственность. Экологическое право, № 2/3, 2009.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995.

2. Указ Президента РК по реализации стратегии развития «Казахстан до 2030 года». САПП РК, 1998, № 2. ст.1.

3. Концепция перехода республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007—2024 годы. Утв.Указом Президента РК 14.11.2006. //Казахстанская правда от 18.11.2006.

4. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан. Одобрена Указом Президента РК от 03.12.2003. // Казахстанская правда от 10.12.2003

5. Экологический кодекс РК от 09.01.2007.

6. Земельный Кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003. // Казахстанская правда от 26.06.2003.

7. Лесной кодекс Республики Казахстан от 08.07.2003. // Казахстанская правда от 12.07.2003. (с изменениями и дополнениями от 20.12.2004).

8. Водный кодекс Республики Казахстан от 09.07.2003. Алматы 2003. (с изменениями и дополнениями от 20.12.2004).

9. Гражданский кодекс РК, 1995, 1999.

10. Уголовный кодекс РК, 1998.

11. Кодекс РК «Об административных правонарушениях» от 30.01.2001.
12. Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 10.12.2008.
13. Трудовой кодекс РК от 15.05.2007.
14. Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18.09.2009.
15. Закон РК «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» от 05.06.1996.
16. Закон РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 09.07.2004.
17. Закон РК «Об использовании атомной энергии» от 14.04.1997. //Казахстанская правда от 17.04.1997.
18. Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 г.
19. Закон РК «О присоединении РК к Венской конвенции об охране озонового слоя» от 30.10.1997. //Казахстанская правда от 01.11.1997.
20. Закон РК «О присоединении Республики Казахстан к Монреальскому Протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой» от 30.10.1997.
21. Закон РК «О радиационной безопасности населения» от 23.04.1998.
22. Закон РК Об автомобильных дорогах от 17.07.2001. // Казахстанская правда от 02.08.2001.
23. Закон РК Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан от 16.07.2001г. // Казахстанская правда от 24.07.2001.
24. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23.01.2001 г. // Казахстанская правда от 30.01.2001 года. № 25-26.
25. Закон РК «О присоединении Республики Казахстан к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 15.02.2003. // Казахстанская правда от 20.02.2003.
26. Закон «О недрах и недропользовании» от 24.06.2010. // Официальная газета. № 28, от 09.07.2010.

27. Закон РК «Об обязательном экологическом страховании» от 13.12.2005. //Казахстанская правда от 22.12.2005.

28. Закон РК «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 26.06.2007.// Казахстанская правда от 09.08.2007.

29. Закон РК «О государственном контроле и надзоре в РК» от 06.01.2011 г.

30. О мерах по охране осетровых видов рыб и других ценных биологических ресурсов Урало-Каспийского бассейна. Пост. Кабинета Министров РК от 08.04.1993 г. //САПП РК, 1993. //САПП РК, 1993, № 11, ст.140.

31. Порядок ведения мониторинга земель и пользования его данными в Республике Казахстан. Утв. пост. Правительства РК от 19.09.2003.

32. Положение о порядке пользования участками лесного фонда в культурно-оздоровительных (рекреационных) целях. Утв. пост. Кабинета Министров РК от 16.03.1994. //САПП РК, 1994, № 13, ст.130.(с изменениями, утв. Пост. Правительства РК от 15.04.2002. № 431).

33. Положение о государственной лесной охране Республики Казахстан. Утв. пост. Кабинета Министров РК от 21.04.1994. // САПП РК, 1994, № 19, ст. 188.

34. Положение о водоохраных землях и полосах. Утв. пост. Кабинета Министров РК от 27.01.1995. //САПП РК, 1995, № 4, ст.53.

35. О мерах по сохранению популяции редких и находящихся под угрозой исчезновения хищных ловчих птиц. Пост. Правительства РК от 21.08.1995. //САПП РК, 1995, № 28, ст. 344.

36. Об утверждении Порядка государственного учета и ведения государственного кадастра животного мира на территории Республики Казахстан. Пост. Правительства РК, 21.08.1995. // САПП РК, 1995, № 28, ст.345.

37. Перечень общераспространенных полезных ископаемых. Утв. пост. Правительства РК от 27.05.1996. //САПП РК, 1996, № 24, ст. 203.

38. Правила ведения государственного земельного кадастра в Республике Казахстан. Утв. пост. Правительства РК 20.09.2003.

39. Положение о порядке ведения государственного кадастра захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра Утв. пост. Правительства РК от 18.10.1996. // САПП РК, 1996, № 42, ст.408.

40. Положение о порядке захоронения вредных веществ и сброса сточных вод в недрах. Утв. пост. Правительства РК от 18.10.1996. //САПП РК, 1996, № 42, ст. 404.

41. Положение о порядке захоронения радиоактивных отходов в Республике Казахстан. Утв. пост. Правительства РК от 18.10.1996. //САПП РК, 1996, № 42, ст. 401.

42. Положение о государственном мониторинге недр Республики Казахстан. Утв. пост. Правительства РК от 27.01.1997. //САПП РК, 1997, № 42, ст.24.

43. Программа сохранения, восстановления, использования хищных птиц Республики Казахстан. Утв. пост. Правительства РК от 14.02.1997. //САПП РК, 1997, № 8, ст.54.

44. Положение о порядке исчисления, взимания и внесения платы за пользование водными ресурсами поверхностных источников по отраслям экономики Республики Казахстан. Утв. пост. Правительства РК от 07.08.1997. //САПП РК, 1997, № 35, ст.336.

45. Единые правила охраны недр (ЕПОН) при разработке месторождений полезных ископаемых в РК. Утв. пост. Правительства РК 21.07.1999. //САПП РК, 1999, № 36-37, ст. 318.

46. Положение об Агентстве РК по управлению земельными ресурсами. Утв. пост. Правительства РК от 14.01.2005. № 14.

47. Правила о порядке пользования отдельными видами животного мира в РК в исключительных случаях. Утв. пост. Правительства РК от 28.06.2000 (с изменениями от 22.11.2002).

48. Об организации государственных заповедных зон республиканского значения. Постановление Правительства РК от 25.03.2001.

49. О неотложных мерах по обеспечению сохранности лесов в РК. Пост. Правительства РК от 23.05.2001. // САПП РК, 2001, № 19, ст. 239.

50. О выдаче разрешений на экспорт диких животных. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25.05.2001 года. № 717 //Официальная газета. № 23. 2001).

51. Базовые ставки для исчисления размера вреда, причиненного нарушением лесного законодательства. Утв. Пост. Правительства РК от 31 мая 2007 г. // Официальная газета № 27 от 27 июля 2007.

52. Размеры возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира. Утв. пост. Правительства РК от 04.09.2001. // Казахстанская правда от 08.09.2001. (с изменениями от 05.03.2004).

53. О запрещении лова осетровых рыб в Урало-Каспийском бассейне. Пост. Правительства РК от 10.11.2001.

54. Об утверждении перечня редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. Пост. Правительства РК от 10.04.2002. с изменениями от 09.02.2005. (Официальная газета № 21 от 21.05.2005).

55. О проведении охоты на дрофу-красотку. Пост. Правительства РК. от 09.10.2002 г. //Официальная газета от 19.10.2002.

56. Правила резервирования земельных участков, предназначенных для создания и расширения особо охраняемых природных территорий республиканского и местного значения. Утв. пост. Правительства РК от 29.09.2006. // Казахстанская правда от 10.10.2006.

57. Правила консервации земель. Утв. Пост. Правительства РК от 29.09.2003.

58. Правила ведения государственного учета лесного фонда. Утв. Пост. Правительства РК от 26.01.2003. (Официальная газета. №49, от 06.12.2003).

59. Перечень экологически опасных видов хозяйственной деятельности. Утв. Пост. Правительства РК от 8.01.2004, с изменениями и дополнениями от 12.04.2005. (Казахстанская правда от 11.02 2004. Официальная газета. № 19 от 7.05.2005).

60. Правила обязательного государственного лицензирования экологически опасных видов хозяйственной деятельности. Утв. Пост. Правительства РК от 8.01.2004 с изменениями и дополнениями от 12.04.2005 (Казахстанская правда от 11.02.2004, Официальная газета. №19 от 7.05.2005).

61. Правила лицензирования деятельности по специальному водопользованию. Утв. Пост. Правительства РК от 26.01.2004. (Официальная газета №6 от 07.02.2004).

62. Правила ведения государственного мониторинга водных объектов, государственного учета вод и их использования. Утв. Пост. Правительства РК от 26.01.2004. (Официальная газета № 6 от 07.02.2004).

63. Правила ведения государственного лесного кадастра. Утв. Пост. Правительства РК от 17.02.2004. (Официальная газета №10 от 06.03.2004.)

64. Правила ведения государственного мониторинга лесов. Утв. Пост. Правительства РК от 17.02.2004. (Официальная газета № 10 от 06.03.2004)

65. Правила изъятия (выкупа) земельных участков для создания и расширения особо охраняемых природных территорий из земель всех категорий, сноса, выноса посторонних зданий, сооружений и объектов на особо охраняемых природных территориях, предоставления в аренду земельных участков, зданий и сооружений на особо охраняемых природных территориях для научной, туристической и рекреационной деятельности. Утв. пост. Правительства РК. От 27.02.2004. (Официальная газета. № 312 от 20.03.2004).

66. О запрете рубок главного пользования в хвойных и саксауловых насаждениях на участках государственного лесного фонда и мерах по их сохранению. Пост. Правительства РК от 23.04.2004 (Казахстанская правда от 29. 04.2004).

67. Положение о комитете рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК. Утв. Пост. Правительства РК от 06.04.2005.

68. Об установлении базовых ставок платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность, при сдаче государством или государственными землепользователями в аренду, а также размера платы за продажу права аренды земельных участков. Пост. Правительства РК от 02.09.2003 с изменениями и дополнениями от 07.11.2008 (Казахстанская правда от 5.09.2003).

69. Базовые ставки платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность под застройку или застроенные зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для их обслуживания. Утв. Пост. Правительства РК от 02.09.2003 с изменениями и дополнениями от 07.11.2008. (Казахстанская правда от 05.09.2003).

70. Базовые ставки платы за земельные участки при их предоставлении в частную собственность для сельскохозяйственных целей. Утв. Пост. Правительства РК от 02.09.2003. (Казахстанская правда от 5.09.2003).

71. Квалификационные требования, предъявляемые к деятельности по заготовке древесины на участках государственного лесного фонда, осуществляемой лесопользователями. Утв. Пост. Правительства РК от 2.10.2003. (Казахстанская правда от 7.10.2003).

72. Квалификационные требования, предъявляемые при лицензировании деятельности по природоохранному проектированию, нормированию и работам в области экологической экспертизы. Утв. Пост. Правительства РК от 08.10.2003. (Официальная газета от 18.10.2003. № 42).

73. Об утверждении нормативов возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, вызванных изъятием сельскохозяйственных и лесохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, и Правил возмещения потерь сельскохозяйственного производства с учетом сумм, затрачиваемых на восстановление угодий. Пост. Правительства РК от 8.10.2003. (Казахстанская правда от 9.10.2003.).

74. Предельные (максимальные) размеры земельной собственности у граждан Республики Казахстан для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, негосударственного юридического лица Республики Казахстан и его аффилированных лиц для ведения товарного сельскохозяйственного производства, а также на праве временного землепользования у иностранцев, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц для ведения товарного сельскохозяйственного производства. Утв. Пост. Правительства РК от 22.10.2003г. (Казахстанская правда от 30.10.2003 г.).

75. Правила ведения государственного мониторинга водных объектов, государственного учета вод и их использования. Утв. Пост. Правительства РК от 26 01.2004 г. (Казахстанская правда от 29. 01.2004 г).

76. Положение о Министерстве охраны окружающей среды. Утв. пост. Правительства РК от 8.12.2007 г.

77. Положение о Красной книге РК. Утв. пост. Правительства РК от 15.12.2004.

78. Правила создания и государственного учета экологических коллекций. Утв. Пост. Правительства от 29.12.2004. (Экологический курьер 28.01.2005).

79. Правила ведения охотничьего хозяйства в РК. Утв. Пост. Правительства РК от 30.12.2004. Измен. от 11.09.2007 г.

80. Правила охоты на территории РК. Утв. Пост. Правительства РК от 31.12.2004. (Казахстанская правда от 8.01.2005.). Изменения 11.09.2007.

81. Положения о государственной охране животного мира Республики Казахстан. Утв. пост. Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2004 г.

82. Правила выдачи разрешений на пользование животным миром. Утв. пост. Правительства РК от 31.12.2004. (Официальная газета от 22.01.2005).

83. Правила ведения рыбного хозяйства в Республике Казахстан. Утв. пост. Правительства РК от 31.12.2004.

84. Правила установления ограничений и запретов на пользование объектами животного мира. Утв. Пост. Правительства РК от 5.01.2005. (Официальная газета от 22 .01.2005).

85. Правила рыболовства. Утв. Пост. Правительства РК от 18.03.2005.(Казахстанская правда от 20.03.2005).

86. Положение о Министерстве сельского хозяйства РК. Утв. Пост.Правительства РК от 06.04.2005.

87. Положение о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК. Утв. пост. Правительства РК от 06.04.2005.

88. Положение о Комитете лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства РК. Утв. пост. Правительства РК от 06.04.2005.

89. Правила объявления чрезвычайной экологической ситуации. Утв. пост. Правительством РК от 05 05.2005. (Казахстанская правда 12.05.2005).

90. Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды. Утв.Пост Правительства РК от 27.06.2007 с изменениями и дополнениями от 26.01.2010.

91. Правила предоставления прав на земельный участок под индивидуальное жилищное строительство. Утв. Пост. Правительства РК от 01.09.2006.//Официальная газета № 35, от 26.09.2006.

92. Правила исчисления ущерба, причиненного вследствие нарушения требований в области использования, охраны недр. Утв. Пост. Правительства РК от 22.08.2006. //Официальная газета №37, от 9.09.2006.

93. Перечень особо охраняемых природных территорий республиканского значения. Утв. Пост. Правительства РК 10.11.2006.

94. Правила осуществления международных перевозок отходов. Утв.Пост. Правительства РК от 23.12.2006. (Официальная газета от 13.01.2007)

95. Правила определения целевых показателей качества окружающей среды.Утв. Пост.Правительства РК от 01.06. 2007.// Официальная газета № 27, от 07.07.2007.

96. Пречень загрязняющих веществ и видов отходов, для которых устанавливаются нормативы эмиссий и взимается плата за эмиссию в окружающую среду. Утв.Пост.Правительства РК от 30.06.2007.

97.Правила выдачи разрешений на импорт, экспорт озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, производство работ с использованием озоноразрушающих веществ, ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества. Утв. Пост.Постановлением РК от 18 июня 2007г.

98.Перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности. Утв. Пост Правительства РК 27 июня 2007г. Изменения от 27.06.2008г.

99.Критерии оценки экологической обстановки территорий. Утв.Пост. Правительства РК от 31.06.2007г. //Казахстанская правда от 10.09.2007.

100. Правила управления бесхозными опасными отходами, признанными решением суда, поступившими в республиканскую собственность. Утв.Пост. Правительства РК от 08.10.2007 г.

101. Технический регламент Требования к эмиссиям в окружающую среду при сжигании различных видов топлива в котлах тепловых электростанций. Утв. Пост. Правительства РК от 14.12.2007г.

102. Технический регламент о требованиях к выбросам вредных (загрязняющих) веществ автотранспортных средств, выпускаемых в обращение на территории РК. Утв. Пост. Правительства РК от 29 декабря 2007г.

103. Правила ликвидации и консервации объектов недропользования. Утв. Пост. Правительством от 23.01.2008 г.

104. Правила торговли квотами и обязательствами на сокращение эмиссий в окружающую среду. Утв.Пост. Правительства РК от 6 февраля 2008г.

105. Технический регламент Требования к безопасности пестицидов (ядохимикатов). Утв. Пост. Правительства РК от 29.05.2008г.// Официальная газета от 30.08.2008.

106. Критерии распределения объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями. Утв. Пост. Правительства РК от 31.03.2009.

107. Правила оказания платных видов деятельности по реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями в сфере лесного хозяйства и особо охраняемых природных территорий. Утв. Пост. Правительства РК от 27.04. 2009.

108. Положение о Министерстве нефти и газа, утвержденное постановлением Правительства РК от 20. 05.2010 г.

109. Правила проведения морских научных исследований. Утв. Пост. Правительства РК от 24.11.2010. // Казахстанская правда от 16.12.2010 г.

110. Правила проведения нефтяных операций на море, внутренних водоемах, в зонах чрезвычайной экологической ситуации и на особо охраняемых природных территориях. Утв. Пост. Правительства РК от 24.11.2010. // Казахстанская правда от 16.12.2010.

111. О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды. Постановление №16 Пленума Верховного суда РК от 22.12.2000.

112. О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления. Нормативное постановление Верховного суда РК от 18.06.2004. (Официальная газета от 25.09.2004).

113. О некоторых вопросах применения судами законодательства об изъятии земельных участков для государственных надобностей. Нормативное постановление Верховного суда РК от 25.12.2006.

114. О некоторых вопросах практики применения судами земельного законодательства. Нормативное постановление Верховного Суда РК от 16.07.2007.

115. Инструкция по нормированию выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Утв. приказом Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 19 декабря 2001 г.

116. Правила организации государственного контроля за охраной, воспроизводством и использованием ресурсов животного мира, включая рыбу. Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК №131-п от 14.05.2002. // Официальная газета № 25. 2002.

117. О мерах по снижению негативного воздействия физических факторов на здоровье населения. Пост. Главного государственного санитарного врача РК от 06.11.2003 г. № 12. Зарегистрировано в Министерстве юстиции РК 06.12. 2003г. № 2595. (Официальная газета № 52, от 27.12.2003 г.

118. Правила пожарной безопасности в лесах РК. Утв. Приказом Комитета лесного и охотничьего хозяйства МСХ РК от 13.12.2004 г.

119. Правила инвентаризации выбросов вредных веществ в атмосферу. Утв. Приказом Министерства охраны окружающей среды от 04.09. 2005 № 217.

120. Методика определения нормативов эмиссий в окружающую среду. Утв. Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 21.05.2007 г.

121. Правила государственного учета природопользователей и источников загрязнения окружающей среды. Утв. Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 06.08.2007 № 252-п.

122. Инструкция по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации. Утв. Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 20.06.2007 г. Изменения от 20.03.2008 г.

123. Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов парниковых газов и потребления озоноразрушающих веществ. Утв. Приказом Министерства охраны окружающей среды от 13 декабря 2007 г.

124. Правила проведения мероприятий на участках государственного лесного фонда по воспроизводству лесов и лесоразведению и контролю за их качеством. Утв. Приказом Министерства сельского хозяйства РК от 26.11.2010 г.

125. Правила побочных лесных пользований в РК. Утв. Приказом Министерства сельского хозяйства РК от 26.11.2010 г.

126. Правила сенокошения и пастьбы скота на участках государственного лесного фонда. Утв. Приказом Министерства сельского хозяйства РК от 26.11.2010 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ПРИРОДЫ — СТЕРЖНЕВАЯ ПРОБЛЕМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	5
Понятие и сущность взаимодействия общества и природы.....	5
Природа — основа жизни человека.....	12
Концепции отношения общества к природе.....	14
Глава 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В МИРЕ И В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	19
Общая характеристика состояния окружающей природной среды в мире.....	19
Общая характеристика состояния окружающей природной среды в Республике Казахстан.....	28
Причины экологического кризиса.....	35
Концепция экологической безопасности Республики Казахстан.....	40
Глава 3. ПОНЯТИЕ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ.....	48
Понятие и сущность правовой охраны природы и использования природных ресурсов.....	48
Понятие правовой охраны окружающей природной среды.....	53
Глава 4. ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	58
Предмет экологического права.....	58
Методы правового регулирования в экологическом праве.....	66
Принципы экологического права.....	69
Система экологического права как учебной дисциплины.....	72
Соотношение экологического права с иными отраслями Казахстанского права.....	75

Глава 5. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	81
Глава 6. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	97
Понятие и классификация источников экологического права.....	97
Конституция Республики Казахстан как источник экологического права.....	104
Экологический Кодекс Республики Казахстан как источник экологического права.....	106
Глава 7. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ.....	110
Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы.....	110
Объекты права собственности на природные ресурсы.....	115
Субъекты права собственности на природные ресурсы.....	123
Защита права собственности на природные ресурсы.....	126
Глава 8. ПРАВО ЭКОЛОГОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	133
Понятие права экологопользования.....	133
Виды и принципы права экологопользования.....	135
Содержание права экологопользования.....	144
Основание возникновения и прекращения права экологопользования.....	150
Глава 9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ.....	156
Понятие, принципы, формы, методы и функции государственного регулирования и управления природопользованием и охраной окружающей среды.....	156
Система и компетенция государственных органов регулирования и управления экологопользованием и охраны окружающей среды.....	167
Глава 10. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ.....	202
Понятие, виды и задачи экологического контроля.....	202

Государственный экологический контроль.....	208
Понятие, виды и организация инспекторских экологических проверок.....	228
Производственный экологический контроль.....	241
Общественный экологический контроль.....	247

Глава 11. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ ПРИРОДНУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА.....	250
Понятие оценки воздействия на окружающую среду, ее стадии и порядок проведения.....	250
Особенности оценки воздействия на окружающую среду и ее соотношение с экологической экспертизой.....	255
Экологическая экспертиза.....	257

Глава 12. МОНИТОРИНГ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ.....	274
Понятие мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, их объекты, виды и содержание.....	274
Содержание Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов и его подсистемы.....	278

Глава 13. ПРИРОДНОРЕСУРСОВЫЕ И ИНЫЕ ВИДЫ КАДАСТРОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	286
Понятие природноресурсовых кадастров, их система, объекты, принципы, структура и содержание.....	286
Государственный кадастр отходов производства и потребления.....	289
Кадастр захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра.....	291
Государственный земельный кадастр.....	293

Глава 14. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	302
Сущность экономического регулирования.....	302

Виды механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования.....	304
Специальные платежи и налоги недропользователей.....	306
Налог на сверхприбыль.....	311
Земельный налог.....	311
Обязательные платежи в бюджет за пользование отдельными видами природных ресурсов.....	318
Плата за пользование земельными участками и водными ресурсами поверхностных источников.....	318
Плата за эмиссии в окружающую среду.....	325
Плата за пользование животным миром, лесные пользования, использование особо охраняемых природных территорий.....	328
Обязательное экологическое страхование.....	335

Глава 15. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	349
Общие положения об экологических требованиях и их виды.....	349
Общие экологические требования к хозяйственной и иной деятельности.....	350
Экологические требования по видам хозяйственной и иной деятельности.....	353

Глава 16. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ.....	357
Понятие юридической ответственности за экологические правонарушения.....	357
Виды юридической ответственности за экологические правонарушения.....	367

МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ	
Список рекомендуемой основной литературы.....	411
Список рекомендуемой дополнительной литературы.....	411
Нормативные правовые акты.....	415

ISBN 9965-830-13-4



Сағындык Таирович Культелеев

**Экологическое право
Республики Казахстан**

Общая часть

*Оператор Б. С. Нусипбекова
Корректор К. Жаппар
Компьютерная верстка А. А. Сляднева
Дизайн А. В. Милованов*

Издательство «NURPRESS»
050042, г. Алматы, мкр. Таугуль, д. 51, оф. 8.
Тел./факс: (727) 226-03-29.
E-mail: nurpress@mail.ru