

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*Карагандинская академия  
имени Баримбека Бейсенова*

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ  
МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**КАРАГАНДА  
2015**

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*Карагандинская академия  
имени Баримбека Бейсенова*

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ  
МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*Монография*

**Караганда  
2015**

**УДК 349.6(035.3)**

**ББК 67.407**

**Б 42**

Публикуется по решению Ученого совета Карагандинской академии  
МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова.

**Рецензенты:** *Байдельдинов Д. Л.*, декан юридического факультета Казахского национального университета имени аль-Фараби, доктор юридических наук, профессор; *Еркинбаева Л. К.*, первый проректор — проректор по учебно-методической работе Жетысуского государственного университета имени И. Жансугурова, доктор юридических наук, профессор

**Бекишева С. Д.**

**Б42** Государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан: *Монография* / С. Д. Бекишева. — Караганда: Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, 2015. — 208 с.

**ISBN 978-601-7536-77-0**

Монография посвящена комплексному исследованию государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан. В монографии рассматриваются теоретические и практические проблемы государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике». В работе раскрыты основные понятия и категории, принципы и структурные элементы государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности.

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

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

**ISBN 978-601-7536-77-0**

**УДК 349.6(035.3)**

**ББК 67.407**

© Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, 2015

© Бекишева С. Д., 2015

## **ВВЕДЕНИЕ**

Монография посвящена комплексному исследованию государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан. В монографии рассматриваются теоретические и практические проблемы государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике». В работе раскрыты основные понятия и категории, принципы и структурные элементы государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности.

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов обеспечения экологической безопасности в условиях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию. За последние двадцать пять лет в Республике Казахстан произошли кардинальные изменения в социально-экономическом, политическом, идеологическом развитии общества и государства. Новые процессы, происходящие в нашем обществе и государстве, с одной стороны, являются исторически необходимыми и прогрессивными, с другой — вызывают негативные изменения в окружающей природной среде. Разгосударствление и приватизация государственной собственности вызвали не только формирование нового класса собственников — частных собственников земельных участков, но и обусловили появление так называемых исторических загрязнений, бесхозяйных отходов. Многообразие форм собственности и хозяйствования, развитие конкуренции порождают отношение к затратам на охрану окружающей природной среды по остаточному принципу, обуславливают приоритет экономических интересов над экологическими. Активное привлечение иностранных инвестиций как вынужденная мера в период становления рыночной экономики сопровождалось неполнотой установления экологических требований к иностранным природопользователям. Свобода предпринимательства и внешнеторговых сделок создала предпосылки для ввоза на территорию Республики Казахстан экологически опасной продукции, товаров, оборудования. Использование результатов инновационной деятельности является не только прогрессивным для хозяйственной и иной деятельности, но и ведет к улучшению технической оснащенности экологических правонарушителей. Расслоение населения и безработица стали причиной роста экологической преступности и правонарушаемости. С одной стороны низкий уровень доходов населения и безработица вынудили граждан заниматься браконьерством, с другой стороны к увеличению случаев браконьерства привело и повышение уровня жизни отдельных граждан, способных приоб-

рести дорогое снаряжение, транспортные средства и ищущих возможность «поразвлечься на природе».

Существенно изменились параметры экологической преступности. Современный период характеризуется резким ростом уровня экологической преступности, причем изменились ее качественные характеристики. В республике складываются новые формы противоправной деятельности, преступность приобретает организованный характер. Получают распространение международные связи преступных групп, происходит их сращивание с коррумпированными должностными лицами. В настоящее время ставится вопрос о транснациональной экологической преступности, существует проблема так называемого экологического терроризма.

Указанные изменения безусловно должны учитываться при формировании государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан и особенно в условиях нового исторического периода — периода перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике».

В Республике Казахстан неоднократно предпринимались попытки совершенствования системы государственного управления. Так, 6 августа 2014 г. Президентом Республики Казахстан был подписан Указ «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан»<sup>1</sup> и проведена очередная административная реформа, направленная на оптимизацию государственного аппарата, снижение уровня бюрократии и уменьшение штата чиновников. Согласно данному указу количество министерств в Казахстане сократилось с 17 до 12. Однако последняя административная реформа идет вразрез с политикой перехода к «зеленой экономике», так как в результате ее проведения было ликвидировано Министерство окружающей среды и водных ресурсов РК — специальный государственный орган, основной целью которого было обеспечение охраны окружающей природной среды, а его функции и полномочия были переданы Министерству сельского хозяйства Республики Казахстан и вновь образованному Министерству энергетики Республики Казахстан, которые по сути являются ответственными за сельскохозяйственный и топливно-энергетический секторы экономики государства и чьи цели и приоритеты диаметрально противоположны цели охраны окружающей природной среды и экологическим приоритетам.

Поэтому проблема создания эффективного государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 года № 875 // <http://online.zakon.kz>

остаётся нерешенной и требует глубокого исследования и разработки действенных рекомендаций и предложений.

Вопросы государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности во всех аспектах всеобъемлюще и детально были рассмотрены в работах ряда ученых, в частности, В. А. Власова «Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики»<sup>2</sup>, Ф. Г. Мышко «Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации»<sup>3</sup>; А. М. Чорова «Государственное управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов»<sup>4</sup>.

В плане теоретического осмысления проблем государственного управления в сфере экологической безопасности особый интерес представляют исследования юристов-экологов стран СНГ: А. А. Анисимова, О. Л. Дубовик, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, М. И. Васильевой, Ю. С. Шемшученко и др.

В Республике Казахстан, несмотря на популярность данной темы, комплексных монографических исследований было проведено сравнительно немного. Так, в 1998 г. данной теме было посвящено исследование Д. Л. Байдельдинова на тему «Правовой механизм государственного управления в области экологии»<sup>5</sup>, а в 2006 г. защищена кандидатская диссертация А. А. Квашина на тему «Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан в условиях рынка»<sup>6</sup>.

Отдельные аспекты данной проблемы рассматривались в научных трудах Б. Ж. Абдраимова, А. Т. Ащеулова, С. Б. Байсалова, А. Е. Бектурганова, А. Е. Еренова, Л. К. Еркинбаевой, Ж. С. Елюбаева, Ж. Х. Косанова, С. Т. Культелеева, А. А. Мукашевой, Н. Б. Мухитдинова, А. С. Стамкулова, А. Х. Хаджиева.

---

<sup>2</sup> Власов В. А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: Вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007.

<sup>3</sup> Мышко Ф. Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004.

<sup>4</sup> Чоров А. М. Государственное управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов: Дис. ... канд. юрид. наук. — Бишкек, 2006.

<sup>5</sup> Байдельдинов Д. Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. — Алматы: Қазақ университеті, 1998.

<sup>6</sup> Квашин А. А. Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан в условиях рынка: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

В административно-правовом аспекте интерес представляет работа казахстанского ученого В. В. Филина «Административно-правовые вопросы деятельности государственных органов, осуществляющих экологический контроль в Республике Казахстан» (2006 г.).

Вопросам экологической деятельности органов внутренних дел посвятили свои исследования представители административно-правовой науки стран СНГ — Г. И. Азаров, В. Н. Баландюк, Р. Д. Боголепов, В. И. Волков, Н. К. Гориславский, А. Е. Дмитриев, Ю. А. Ежов, Н. М. Жаворонков, М. А. Лапина, В. В. Меркулов, З. Г. Мибчуани, К. С. Скоромников.

Научные исследования отечественных ученых-экологов, проведенные на материалах Республики Казахстан, внесли определенный вклад в теорию государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, однако назрела необходимость проведения комплексного, обобщающего все наработки в данной области, исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике».

Предметом исследования являются научно-теоретические и практические проблемы государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан.

Цель исследования состоит в комплексном рассмотрении правоотношений государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, обосновании и разработке концептуальных основ, теоретических положений, выводов, практических предложений и рекомендаций по повышению эффективности государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан, совершенствованию действующего экологического и административного законодательства в данной сфере и практики его применения.

Достижение поставленной цели возможно посредством решения следующих задач исследования:

- определения причин и условий трансформации и развития экологических отношений в условиях перехода к «зеленой экономике»;
- исследования государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан, выявления его структурно-функциональных недостатков и степени эффективности;

---

<sup>7</sup> Филин В. В. Административно-правовые вопросы деятельности государственных органов, осуществляющих экологический контроль в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2006.

- выявления изменения сущности и содержания государственного управления в области обеспечения экологической безопасности в условиях перехода к устойчивому развитию;

- построения и концептуального анализа системы принципов государственного управления в области экологической безопасности;

- оценки методов государственного управления в области обеспечения экологической безопасности с точки зрения их эффективности в условиях расширения частных начал в правовом регулировании экологических отношений;

- определения правового статуса государственных органов в области обеспечения экологической безопасности, выявления баланса функциональных прав и обязанностей;

- выяснения значения специализации государственных органов Республики Казахстан как организационно-правового способа обеспечения экологической безопасности;

- установления роли и значения органов внутренних дел Республики Казахстан в системе органов государственного управления в области обеспечения экологической безопасности;

- разработки теоретических положений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан, совершенствования действующего экологического и административного законодательства в данной сфере и практики его применения.

Методологию работы составляют формально-логический, историко-правовой, системно-аналитический, сравнительно-правовой и конкретно-социологический методы исследования.

Результаты исследования основаны на анализе научных трудов отечественных и зарубежных ученых. Труды Б. Ж. Абдраимова, А. Т. Ащеулова, С. Б. Байсалова, Д. Л. Байдельдинова, А. Е. Бектурганова, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, О. Л. Дубовик, А. Е. Еренова, Б. В. Ерофеева, Ж. Х. Косанова, С. Т. Культелеева, Н. Б. Мухитдинова, В. В. Петрова, А. С. Стамкулова, А. Х. Хаджиева, Ж. Х. Холмуминова, К. А. Шайбекова и др. предопределили основные направления и аспекты исследования.

При формулировании теоретических положений автор опирался на труды отечественных и зарубежных ведущих ученых-юристов в области общей теории права, науки административного права: С. С. Алексеева, А. П. Алехина, Г. В. Атаманчука, Б. А. Жетписбаева, А. А. Кармолицкого, И. Ш. Киясханова, Ю. М. Козлова, В. С. Нерсисянца, А. А. Таранова, Ю. А. Тихомирова, Л. С. Явича и др.



Нормативную основу исследования составляют положения Конституции Республики Казахстан, действующего экологического, административного законодательства, а также ряда международно-правовых документов, вовлеченных в орбиту правового обеспечения экологической безопасности.

При проведении исследования использовались обзоры, обобщения, документы статистической отчетности по вопросам участия государственных органов в обеспечении экологической безопасности.

В целях достижения обоснованности научных выводов и предложений были использованы анкетирование, интервьюирование. Эмпирическую базу исследования составили данные, полученные в ходе опроса 200 сотрудников правоохранительных органов в 7 областях республики, из них 16 — начальники отделений природоохранной полиции всех областей Республики Казахстан, 32 — инспекторы природоохранной полиции, 47 — сотрудники отдела по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы ДВД Атырауской области.

Теоретическая значимость исследования видится в том, что оно, в первую очередь, направлено на дальнейшее развитие учения о взаимодействии общества и природы, теории современного экологического и административного права.

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

- в нормотворческой деятельности по совершенствованию действующего экологического, административного законодательства;
- в правоприменительной деятельности органов государственного экологического управления, прокуратуры и судов;
- в учебном процессе при преподавании курса экологического, административного права, в разработке учебной и учебно-методической литературы;
- в научно-исследовательской работе в качестве исходного материала при проведении дальнейших теоретических исследований.

# 1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

## 1.1 Понятие и особенности государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан

Категория «механизм» давно известна теории государства и права. Она выработана для отображения момента движения, динамики в противовес статичному, застывшему. Под механизмом понимается «способ функционирования, система средств воздействия»<sup>8, 383</sup>.

В теории административного права под механизмом административно-правового регулирования понимается «система уполномоченных властвующих субъектов — административных органов и административно-правовых средств, которые в совокупности, воздействуя на общественные отношения, организуют их в соответствии с решаемыми государством публичными задачами»<sup>9, 57</sup>.

В теории экологического права данное понятие также часто употребляется: «механизм государственного управления качеством окружающей среды», «механизм охраны окружающей среды и природопользования», «правовой механизм государственного управления в области экологии», «механизм действия права в охране окружающей среды», «эколого-правовой механизм охраны окружающей среды», «механизм применения экологического законодательства» и т. д.<sup>10, 11, 12</sup> Разумеется, не все перечисленные понятия являются равнозначными. Последние три понятия тождественны понятию «механизм правового регулирования экологического права», под которым понимается «система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование»<sup>13, 269</sup> в области охраны и использования окружающей природной среды.

«Механизм государственного управления качеством окружающей среды» и «правовой механизм государственного управления в области эко-

---

<sup>8</sup> Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юридическая литература, 1987.

<sup>9</sup> Административное право России / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. — М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2008.

<sup>10</sup> Колбасов О. С. Экология: политика — право. — М.: Наука, 1976.

<sup>11</sup> Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). — Киев: Наукова думка, 1981.

<sup>12</sup> Байдельдинов Д. Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. — Алматы: Жеті жарғы, 1995.

<sup>13</sup> Комаров С. А. Общая теория государства и права. — М.: Норма, 1998.

гии» тождественны и олицетворяют деятельность органов государственного управления в определенной области — в области охраны окружающей среды или, как указывают некоторые авторы, — в области экологии, хотя это неверно, так как экология — это наука о взаимодействии общества и природы.

В последнее время среди молодых ученых Казахстана стало модным использование термина «организационно-правовой механизм регулирования отношений»<sup>14, 10; 15, 44</sup>.

По нашему мнению, именно данный термин является самым широким по смыслу понятием, так как он объединяет организационные и правовые средства, институты и методы регулирования.

Как правильно утверждает Г. Р. Рахметова, «в основу понимания данного термина ложится категория «организация»<sup>15, 44</sup>. Под ней в ряде случаев понимают «деятельность по упорядочению всех элементов определенного объекта во времени и в пространстве»<sup>16, 11</sup>. То есть организационно-правовой механизм — это способ функционирования, система средств действия, позволяющие организовать, упорядочить общественные отношения. К этим средствам действия относятся органы, наделенные компетенцией в определенной области, осуществляющие свою организующую деятельность с помощью правовых норм»<sup>15, 44</sup>. Правда, последнее утверждение Г. Р. Рахметовой несколько сужает понятие организационно-правового механизма: не только органы, наделенные компетенцией в определенной области, являются элементом этого механизма, но и общественные организации, природопользователи и т. д. Например, А. А. Квашин указывает, что «в процессе решения стоящих перед ними задач органы государства воздействуют и взаимодействуют как друг с другом, так и с политическими партиями, общественными организациями, иными негосударственными структурами и населением. Все они образуют организационную структуру социального обеспечения экологической функции государства и общества.

Организационная структура представляет собой основанный на разделении компетенции и функций механизм взаимодействия (на основе коммуникационных связей) субъектов обеспечения экологической функции, построение и функционирование которых ориентируется на достижение стоящих перед ним целей и задач»<sup>6, 68</sup>.

---

<sup>14</sup> Абдраимова М. Ж. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

<sup>15</sup> Рахметова Г. Р. Организационно-правовые основы регулирования земельных отношений в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

<sup>16</sup> Мильнер Б. З. Теория организации. — М.: Инфра-М, 1999.

Наиболее широким до последнего времени было понятие «механизм охраны окружающей среды и природопользования», теперь он заменен на «организационно-правовой механизм регулирования экологических отношений», который сегодня должен пониматься более широко как «организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности».

Вместе с тем здесь наблюдаются терминологические нюансы.

Понятие «механизм охраны окружающей среды и природопользования» было характерно для своего времени, когда еще не ставился вопрос о защите экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от природных и антропогенных воздействий.

Термин «организационно-правовой механизм регулирования экологических отношений» имеет более широкое содержание, так как сегодня в теории экологического права выделяются отношения по охране не только окружающей среды и рациональному природопользованию, но и экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, отношения собственности на природные ресурсы. Однако использование категории «регулирование» снижает степень государственного воздействия с «управления» до «регулирования».

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

На современном этапе развития должна использоваться категория «организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности». Обеспечение экологической безопасности означает охрану всех групп экологических отношений преимущественно императивными методами управления.

При этом полагаем, что нет необходимости разграничивать организационно-правовой, идеологический и экономический механизмы, как это делают многие авторы. Так, по мнению Б. Ж. Абдраимова и С. А. Боголюбова, «регулирование важнейших общественных отношений, в том числе и

земельных, осуществляется с помощью различных правовых институтов и норм, организационно-правового, экономического, идеологического и иных механизмов»<sup>17, 147</sup>.

Экономический (несмотря на то, что понятие «экономические механизмы» встречается в Экологическом кодексе РК), а также идеологический механизмы представляют собой не что иное, как методы организационно-правового воздействия.

Определение организационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности уже давалось в научных исследованиях. Так, М. Ж. Абдраимова определяет организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности как «совокупность внутренних и внешних факторов, институтов, правовых средств и инструментов, обеспечивающих организующую деятельность государств, международных и национальных организаций и иных структур по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в целях создания условий для обеспечения защищенности охраняемых законом экологических интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Элементами данного механизма выступают деятельность государственных органов, международных и иных организаций на национальном и международном уровнях, экономические инструменты, деятельность неправительственных организаций и граждан в области охраны окружающей среды, правовые формы реализации которых имеют свои особенности»<sup>14, 10</sup>. Данное определение дает трактовку, скорее всего, понятия международного организационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности.

В масштабе отдельно взятого государства организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

Структурными элементами этого механизма являются:

- а) система субъектов, осуществляющих меры по обеспечению экологической безопасности;
- б) система правовых норм, обеспечивающих экологическую безопасность;
- в) деятельность в области обеспечения экологической безопасности.

---

<sup>17</sup> Абдраимов Б. Ж., Боголюбов С. А. Земельное право России и Казахстана. — М.: Юристъ, 2007.

Механизм обеспечения экологической безопасности по обеспечивающим ее субъектам можно классифицировать на 1) государственно-правовой; 2) общественный; 3) производственный.

Общественный механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, направленных на участие общественности в охране окружающей природной среды, экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

Именно в условиях направленности экологической политики государства на защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц возрастает роль общественности. Особенно это важно в ситуации, когда деятельность государственных органов является неэффективной, тогда следует рассчитывать на собственные силы и активность. По мнению В. З. Гущина, «на первый взгляд, вопрос об общественных объединениях, защищающих экологические права граждан, может показаться малозначительным для теории и практики формирования правового государства, защиты прав граждан в условиях переходного периода, в котором находится наше государство. В действительности же он составляет неотъемлемую часть очень важной ... проблемы — обеспечения экологической безопасности, жизни и здоровья граждан»<sup>18, 71</sup>.

В соответствии с Орхусской Конвенцией ЕЭК ООН термин «общественность» означает «одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы»<sup>19, 41</sup>.

По мнению Р. К. Дубаева, «под общественностью в сфере экологического права понимается совокупность граждан и юридических лиц различной организационно-правовой формы, не входящих в состав системы государственного управления в сфере управления и охраны окружающей среды, самостоятельно осуществляющие мероприятия в области охраны окружающей среды в установленных законодательством Республики Казахстан правовых формах»<sup>20, 22</sup>.

---

<sup>18</sup> Гущин В. З. Правозащитные функции общественных экологических объединений // Правовые проблемы охраны окружающей среды. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998.

<sup>19</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Е / ЕСЕ / 1366. — Женева, 1998.

<sup>20</sup> Дубаев Р. К. Правовое регулирование участия общественных экологических организаций в охране окружающей среды в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2005.

Международный опыт показывает, что общественные организации действуют достаточно эффективно, отстаивая экологические права граждан. Так, «в Деле 2 Германии (Документы экспертов) по строительству новой расширенной ветки железной дороги между Эрфуртом и Лейпцигом / Галле, суды более внимательно отнеслись к правам граждан на участие. Экологическая ассоциация, признанная в соответствии с федеральным законом, NABU Landesverband Sachsen-Anhalt (NABU), обратилась за доступом к различным документам с целью предоставления комментариев по предложению.

Запрошенные документы, в частности, включали отчет экспертов отдела планирования, касающийся изучения природных аспектов прилегающих территорий. Органы власти отклонили просьбу NABU о доступе к этим документам. NABU возбудила дело. Суд постановил, что ответчик — государственный орган — нарушил право истца на участие. Суд отклонил аргумент ответчика о том, что в соответствии с законом об административных процедурах, отказ в доступе к документам был несущественной процессуальной ошибкой и, следовательно, не мог повлиять на законность разрешения на разработку. Суд постановил, что закон об охране природы предоставляет право на консультации независимого и абсолютного характера.

Это было важным заявлением, показывающим, что права на доступ и участие в соответствии с новыми законами в области окружающей среды следует воспринимать серьезно»<sup>20, 28–29</sup>.

Производственный механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, используемых предприятиями-природопользователями и направленных на охрану окружающей природной среды, экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

Базовым понятием рассматриваемой проблемы является понятие «государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности». На наш взгляд, максимально приближенным к этому понятию является «механизм государственного управления качеством окружающей среды».

В свое время рядом авторов (Ю. С. Шемшученко, В. А. Чуйковым и др.) была разработана концепция, согласно которой охрана окружающей среды — это управление ее качеством. Под механизмом государственного управления качеством окружающей среды понимался «способ организации и функционирования соответствующих государственных органов по достижению целей природоохранительной политики советского государства. Его составными элементами являются: 1) система государственных органов,

осуществляющих функции по охране окружающей среды; 2) система правовых норм, обеспечивающих содержание управления и порядок взаимодействия управляющей и управляемой систем; 3) управленческий процесс как цикл последовательно сменяющих друг друга действий управляющей системы по достижению целей рационального природопользования и обеспечения благоприятного качества окружающей человека среды»<sup>11, 25</sup>.

Термин «государственно-правовой механизм охраны окружающей природной среды» не нов для казахстанской эколого-правовой школы. В свое время эта проблема разрабатывалась такими видными учеными, как С. Б. Байсалов, А. Е. Еренов. Под государственно-правовым механизмом охраны природы они понимали «целую систему органов, учреждений и юридических средств, с помощью которых обеспечивается выполнение экологических функций нашего государства и права»<sup>21, 71</sup>.

По нашему мнению, государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности можно определить как совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих деятельность соответствующих государственных органов по предотвращению вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека, сохранение, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов, поддержание благоприятного состояния окружающей человека среды.

Составными элементами этого механизма являются:

а) система государственных органов, осуществляющих функции по обеспечению экологической безопасности;

б) система правовых норм, обеспечивающих содержание управления и порядок взаимодействия управляющей и управляемой систем;

в) управленческий процесс в области обеспечения экологической безопасности.

Система государственных органов, осуществляющих функции по обеспечению экологической безопасности, является элементом механизма, посредством которого претворяются в жизнь нормы экологического законодательства и организуется управленческий процесс в области обеспечения экологической безопасности.

Принцип построения системы органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды можно использовать и для построения системы государственных органов как элемента государственно-правового механизма охраны окружающей природной среды. При этом следует учитывать несколько моментов:

---

<sup>21</sup> Еренов А. Е., Байсалов С. Б. Действенность государственно-правового механизма охраны природы // Известия АН КазССР. Серия общественных наук. — 1988. — № 2.



во-первых, в государственно-правовой механизм охраны окружающей природной среды помимо органов исполнительной власти входят и органы законодательной и судебной властей;

во-вторых, в данную систему автором включены структуры, выполняющие хозяйственно-эксплуатационные функции, занимающиеся управлением в области природопользования, что связано с таким печальным фактом, как невыполнение на практике принципа разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций. Это привело к тому, что такими структурами выполняются также функции экологического контроля.

Итак, систему государственных органов как элемента государственно-правового механизма охраны окружающей природной среды составляют:

*органы общей компетенции* — органы, решающие целый комплекс разнообразных задач, включая и экологические:

- Парламент Республики Казахстан;
- Президент Республики Казахстан;
- Правительство Республики Казахстан;
- местные представительные и исполнительные органы;

*органы специальной компетенции (комплексные и отраслевые)* — органы, специально уполномоченные выполнять экологические функции;

*комплексные органы* — органы, выполняющие все или блок природоохранительных задач:

- Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды РК;
- территориальные комитеты охраны окружающей среды;

*отраслевые органы* — органы, организующие охрану и использование отдельных природных объектов:

- Комитет геологии и охраны недр;
- Комитет по водным ресурсам;
- Агентство по управлению земельными ресурсами;
- Комитет лесного, рыбного и охотничьего хозяйства и др.;

*функциональные органы* — органы, выполняющие одну или несколько экологических функций в отношении всех природных объектов:

- Таможенный комитет Министерства доходов РК;
- Комитет по жилищной и строительной политике Министерства экономики РК;

- Министерство сельского хозяйства РК;
- Агентство по атомной энергии;
- Агентство РК по делам здравоохранения;
- Агентство РК по чрезвычайным ситуациям;
- Министерство внутренних дел РК;

- Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации Министерства энергетики, промышленности и торговли РК;
- Прокуратура РК;
- суды и т. д.

Объектом воздействия вышеуказанных органов является экологически значимое поведение людей, т. е. деятельность людей, способная в той или иной мере подействовать на состояние естественной и окружающей человека среды. Хозяйственная деятельность предприятий также относится к объектам воздействия, потому что в конечном итоге складывается из экологически значимых действий людей.

Система правовых норм является элементом механизма, обеспечивающим его функционирование. Она состоит из материальных и процессуальных норм.

Материальные нормы определяют содержание деятельности государственных органов в области охраны окружающей природной среды. Процессуальные нормы закрепляют порядок деятельности субъектов управления, регулируют управленческий процесс.

Систему правовых норм механизма составляют нормы не только экологического, но и административного, уголовного права, уголовного процесса.

Третий элемент данного механизма — управленческий процесс в области обеспечения экологической безопасности. Необходимость его выделения вызвана тем, что он «материализует потенцию существующей системы органов и системы норм права, обнаруживая их активные свойства, приводит в движение механизм государственного управления качеством окружающей среды»<sup>11, 39</sup>. Управленческий процесс цикличен и включает ряд последовательно сменяющих друг друга стадий: сбор, анализ и оценку информации о состоянии окружающей природной среды, воздействующих на среду факторах и функционировании субъектов и объектов управления в данной области, выявление проблемы, нуждающейся в разрешении, и ее анализ, выработку на этой основе проекта решения, рассмотрение проекта, его экспертную оценку, согласование с заинтересованными организациями и органами, утверждение проекта решения (придание ему обязательной юридической силы), организацию исполнения принятого решения и контроль за его выполнением.

Таким образом, понятие «организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности» можно охарактеризовать как категорию, имеющую наиболее широкое содержание в понятийном ряду схожих терминов. Организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих состояние защищенности окружающей при-

родной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

Структурными элементами этого механизма являются:

а) система субъектов, осуществляющих меры по обеспечению экологической безопасности;

б) система правовых норм, обеспечивающих экологическую безопасность;

в) деятельность в области обеспечения экологической безопасности.

Механизм обеспечения экологической безопасности можно классифицировать по субъектам, обеспечивающим экологическую безопасность, на 1) государственно-правовой; 2) общественный; 3) производственный.

Государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности можно определить как совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих деятельность соответствующих государственных органов по предотвращению вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека, сохранение, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов, поддержание благоприятного состояния окружающей человека среды.

Общественный механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, направленных на участие общественности в охране окружающей природной среды, экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

Производственный механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, используемых предприятиями-природопользователями и направленных на охрану окружающей природной среды, экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

## ***1.2 Понятие и принципы государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан в современный период***

Изучение мирового опыта показывает, что абсолютно совершенной структуры управления государством нет ни в одной стране мира, а рефор-

мирование органов государственной власти является перманентным процессом.

Особенностью стран с переходной экономикой является то, что наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях в них идет процесс трансформации роли самого государства. Поэтому становится актуальным, чтобы государственный аппарат и система государственной службы были адекватны как потребностям и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства<sup>22</sup>.

В условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике» необходимость переоценки государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности сообразно происходящим изменениям вполне оправдана.

Во-первых, расширилось понятие государственного управления. Если раньше под ним понималась деятельность органов государственного управления, т. е. министерств, ведомств, государственных комитетов и только (понимание в узком смысле), то в настоящее время в странах СНГ наблюдается более широкий подход — под государственным управлением подразумевается деятельность всех органов исполнительной власти, что связано с закреплением в Конституциях стран СНГ принципа разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную.

Во-вторых, в период перехода к устойчивому развитию ставится вопрос об организации не только рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, но и обеспечения экологической безопасности. В узком смысле под последним понимается обеспечение защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

В-третьих, в период рыночной экономики некоторые функции управления переданы в ведение других субъектов. Так, в связи с закреплением в Конституциях стран СНГ принципа разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную из перечня функций государственного управления выпала такая функция, как разрешение споров, в нашем случае экологических. Функции проведения мониторинга окружающей среды, экологической экспертизы, ведения кадастра природных ресурсов в Республике Казахстан выполняются государственными и даже частными предприятиями.

---

<sup>22</sup> Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года. Утвержден Указом Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» от 4 декабря 2001 г. № 735 // <http://online.zakon.kz>

В таких условиях требуют углубленного анализа и пересмотра многие устоявшиеся положения теории государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Первое. Есть необходимость в уточнении определения данного вида управления.

В ряде случаев государственное управление в данной области определяют традиционно: 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<sup>5, 10</sup>; 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<sup>23, 47</sup>.

Сегодня такое понимание устарело. Под понятием «государственное управление» до 80-х гг. подразумевалась деятельность исполнительно-распорядительного характера. По мнению профессора Ю. М. Козлова, такая характеристика, во-первых, определяла основное направление этой деятельности — исполнение, т. е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов, и, во-вторых, указывала на средство достижения данной цели — распоряительство, т. е. использование необходимых юридически-властных полномочий. В таком понимании государственное управление рассматривалось как прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых в качестве исполнительных и распорядительных органов государственной власти или же органов государственного управления<sup>24, 16</sup>.

В настоящее время органы государственного управления не ограничиваются исполнением и распоряжением, они занимаются и нормотворчеством, и координацией и оказанием публичных услуг.

Более современное определение государственного управления в данной области дает О. Л. Дубовик. Она отмечает, что это реализация всеми уполномоченными на то органами исполнительной власти, должностными лицами в рамках своей компетенции экологической политики, осуществляемой в соответствии с действующим законодательством, концепциями, стратеги-

---

<sup>23</sup> Байдельдинов Д. Л., Бекишева С. Д. Экологическое право Республики Казахстан. — Алматы: Интерлигал, 2004.

<sup>24</sup> Цит. по: Осадчая Н. В., Гончар Н. В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве // Законодательство и экономика. — 2004. — № 5.

ями и программами, принятыми в установленном порядке<sup>25, 402</sup>. На наш взгляд, здесь не хватает указания на руководящую, организующую роль органов исполнительной власти.

Согласно определению, данному М. М. Бринчуком, «управление в сфере взаимодействия общества и природы представляет собой совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде»<sup>26, 220</sup>. Следовательно, государственное управление в данной области — это указанные действия государственных органов. Данная формулировка также импонирует автору, но требует расшифровки того, что собой представляет обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде.

Еще одно определение, предлагаемое Д. Л. Байдельдиновым: «Государственное управление в сфере экологии — это организующая деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, связанных с охраной окружающей среды»<sup>5, 180</sup>, также кажется нам неполным. Во-первых, управление — это не только организующая деятельность, хотя, как нам кажется, в определении государственного управления в контексте экологической безопасности следует выделить элемент организации. «Государственное управление есть целенаправленная организация, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти (обусловленная функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства»<sup>27, 24</sup>.

Более близким нам по духу определением кажется определение Н. В. Кузнецовой: «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»<sup>28, 27</sup>.

---

<sup>25</sup> Дубовик О. Л., Кремер Л., Любе-Вольф Г. Экологическое право. — М.: Эксмо, 2005.

<sup>26</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). — М.: Юристъ, 1998.

<sup>27</sup> Бабаев С. Н. Актуальные проблемы прокурорского надзора как способ обеспечения законности в сфере административного нормотворчества // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития: Административное, муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право: Мат-лы Всероссийской науч.-практич. конф. — Воронеж: ВГУ, 2004. Ч. 3.

<sup>28</sup> Кузнецова Н. В. Экологическое право: схемы и комментарии. — М.: Наука, 1998.

Как видим, понятие государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности расширилось и представляет собой подзаконную, исполнительно-распорядительную и регулирующую деятельность государственных органов.

Второе. Есть необходимость в изменении наименования этого вида управления.

Данный вид управления обозначается по-разному: и «государственное управление качеством окружающей среды», и «государственное управление в области экологии», и «экологическое управление», как было указано выше.

По нашему мнению, можно говорить о государственном управлении в области обеспечения экологической безопасности. Сама по себе экологическая безопасность — понятие довольно узкое, так как под ней в соответствии с Законом Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 г. понимается состояние защищенности жизненно важных интересов и прав человека и гражданина, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду<sup>29</sup>, т. е. охране подлежат экологические права и законные интересы личности, общества и государства. Однако понятие «обеспечение экологической безопасности» носит более широкий смысл, так как обеспечение защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, предполагает охрану не только экологических прав общества и государства, но и самой окружающей природной среды, поскольку ее видоизмененные качества могут негативно воздействовать на личность и общество. В какой-то степени и рациональное природопользование может считаться одним из способов охраны окружающей природной среды. Следовательно, «обеспечение экологической безопасности» может претендовать на довольно широкую трактовку, тогда более всеобъемлющим будет понятие «государственное управление в области обеспечения экологической безопасности».

Есть и альтернатива. По нашему мнению, можно говорить о государственном экологическом управлении, как это предлагается О. Л. Дубовик<sup>30, 235</sup>. Данное наименование является наиболее экономным и удобным в обращении.

---

<sup>29</sup> Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 г. № 527-IV // <http://online.zakon.kz>

<sup>30</sup> Дубовик О. Л. Экологическое право. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

Таким образом, государственное управление в сфере обеспечения экологической безопасности — это деятельность государственных органов, направленная на организацию сохранения, воспроизводства и использования окружающей природной среды, охраны экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, предотвращение вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека.

Третье. Содержание, перечень функций органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности изменились. Некоторые функции, которые раньше выполнялись непосредственно данными органами, были переданы судам, государственным и частным предприятиям.

Объектом управления в данной области является экологически значимое поведение человека, т. е. деятельность людей в области охраны и использования природных ресурсов, всей естественной среды в комплексе и окружающей человека среды.

Субъектами управления выступают органы исполнительной власти, уполномоченные выполнять экологические функции. Не все государственные органы являются субъектами управления в полном смысле этого слова. Исходя из существующего принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, к субъектам управления относятся лишь органы исполнительной власти.

Государственное управление в сфере обеспечения экологической безопасности (государственное экологическое управление) строится, в первую очередь, на определенных общих принципах: законности, плановости, административно-территориальной организации управления, иерархии между звеньями системы, прямой и обратной связи между ними и т. д.

В. Д. Ермаков и А. Я. Сухарев выделяют три группы принципов управления в данной области: принципы, общие для государственного управления в сфере экологии, специфически проявляющиеся в управлении в сфере экологии (законность и др.); принципы экологической деятельности, которые входят в содержание управления, являются его основными направлениями (целевое и комплексное природопользование и охрана окружающей природной среды, учет достижений научно-технического прогресса и др.); принципы хозяйственной деятельности в указанной области (материальная заинтересованность, себестоимость, прибыль и др. Их называют также экономическими, опосредуемыми правом)<sup>31, 184–185</sup>.

Н. Б. Мухитдинов и А. Ж. Тукеев применительно к государственному управлению водными ресурсами выделили общие и специфические принци-

---

<sup>31</sup> Экологическое право России / Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. — М.: ИМПЭ, 1997.



пы. «К общим принципам могут быть отнесены научно обоснованное сочетание экономических и экологических интересов общества, платность природопользования, законность и т. д. Эти принципы получают своеобразное преломление в специфических началах деятельности органов управления как субъектов водных отношений. По мнению многих ученых, к специфическим принципам могут быть отнесены комплексный подход к управлению водными ресурсами, соответствие управляющей системы характеру ее функций, разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных функций, организация управления с учетом не только административно-территориального деления, но и природно-географического районирования»<sup>32, 111–112</sup>.

Д. Л. Байдельдинов в качестве специфических принципов в данной области определяет следующие:

- 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;
- широкое привлечение и активное участие граждан, общественных объединений и органов местного самоуправления в решении экологических проблем<sup>5, 10–11</sup>.

М. М. Бринчук считает, что государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических принципов:

- законности управления;
- комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов<sup>26, 254</sup>.

---

<sup>32</sup> Мухитдинов Н. Б., Тукеев А. Ж. Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. — Алматы: Жеті жарғы, 1995.

На взгляд Б. В. Ерофеева, основополагающими в данной сфере выступают принципы: законности в государственном регулировании экологопользования и охраны окружающей среды; приоритета охраны окружающей природной среды; плановости государственного регулирования экологопользования и охраны окружающей среды; сочетания государственного регулирования с местным самоуправлением<sup>33, 208–210</sup>.

По мнению В. Н. Баландюка и А. Н. Харитонова, управление природопользованием и охраной окружающей природной среды основывается на следующих основных принципах:

- приоритета охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;

- научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду;

- рационального использования природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;

- соблюдения требований природоохранительного законодательства, неотвратимости наступления ответственности за их нарушения;

- гласности в работе и тесной связи с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;

- международного сотрудничества в охране окружающей природной среды<sup>34, 5</sup>.

В соответствии с Модельным законом об охране окружающей среды при планировании и выполнении действий, способных оказать на нее значительное воздействие, государственные органы должны руководствоваться следующими принципами:

- а) предосторожности (т. е. заранее предпринять меры во избежание или уменьшение риска или угрозы для окружающей среды, принимая во внимание интересы других людей, а также необходимость охраны окружающей среды);

- б) замещения (т. е. если действие, которое может оказать отрицательное воздействие на окружающую среду, можно заменить другим действием,

---

<sup>33</sup> Ерофеев Б. В. Экологическое право России. — М.: ИНФРА-М, 1996.

<sup>34</sup> Баландюк В. Н., Харитонов А. Н. Управление и контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды. — Омск: ОБШ МВД РФ, 1995.

представляющим значительно меньший риск или угрозу, следует выбрать последнее, даже если оно связано с большими расходами, соразмерными ценностям, подлежащим охране);

в) сохранения биологического разнообразия;

г) неухудшения состояния природных ресурсов;

д) «виновный в загрязнении платит»;

е) права общественности на информацию и участие;

ж) сотрудничества (т. е. государственные органы, объединения и частные лица должны сотрудничать в деле охраны окружающей среды на всех возможных уровнях)<sup>35</sup>.

Проанализировав различные точки зрения на систему принципов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, можно прийти к выводу, что данный вид управления должен строиться на следующих специфических принципах:

1) приоритете охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения. Данный принцип означает, что в своей экологической деятельности органы государственного экологического управления должны в первую очередь учитывать экологические интересы личности, права физических лиц на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и только потом узковедомственные и местнические интересы;

2) обеспечении экологической безопасности. Этот принцип предполагает осуществление системы действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, защите экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду;

3) обеспечении сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение. Данный принцип предполагает, что при обязательности охраны всех объектов окружающей среды особое внимание должно уделяться редким и исчезающим видам животных и растений, памятникам природы и иным особо охраняемым объектам;

4) разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций. Указанный принцип, к сожалению, не всегда применяется при построении системы органов государственного управления в данной области. Ряд ведомств одновременно являются природопользователями, и контролирующими органами;

---

<sup>35</sup> Модельный закон об охране окружающей среды. — Страсбург, 1994 // <http://online.zakon.kz>

5) сочетания отраслевого, территориального, а также бассейнового принципов организации управления (бассейновый принцип организации управления используется применительно к территориям бассейнов рек, озер, морей, рыбному промыслу и т. п.);

6) комплексного подхода в принятии решений. При вынесении какого-либо решения органы государственного управления должны учитывать своеобразие и взаимосвязь всех компонентов окружающей природной среды, прогнозировать все последствия принятия такого решения;

7) систематичности и непрерывности экологического контроля и надзора и охвата ими всех подконтрольных и поднадзорных объектов. Экологический контроль и надзор должны осуществляться постоянно и в отношении всех природных ресурсов;

8) неотвратимости ответственности за нарушение экологического законодательства. Реализуя данный принцип, органы государственного экологического управления обязаны приложить все усилия для выявления экологических правонарушителей, привлечения их к ответственности и обеспечить полное возмещение ими ущерба, причиненного окружающей природной среде, интересам природопользователей и государства;

9) предотвращении нанесения ущерба окружающей природной среде, экологическим правам и законным интересам физических, юридических лиц и государства. Этот принцип предопределяет профилактику экологических правонарушений, осуществляемую органами государственного экологического управления. Недостаточно привлечь пойманного правонарушителя к гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения, необходимо не допустить совершения аналогичных действий другими потенциальными правонарушителями;

10) широкого привлечения граждан, населения, общественных объединений и органов местного самоуправления к решению экологических проблем. Эффективность работы органов государственного экологического управления зависит от такого фактора, как активное участие общественности в охране окружающей природной среды. В первую очередь это касается получения информации об экологических правонарушениях. Также немаловажное значение имеет задействование сил общественности в проведении природоохранных мероприятий;

11) обеспечения свободного доступа населения к экологической информации. Для обеспечения активности населения в решении экологических вопросов органы исполнительной власти не должны препятствовать получению им необходимой информации;

12) международного сотрудничества в области охраны окружающей среды на основе международного права. В деле охраны окружающей природ-

ной среды органам государственного управления в этой области необходимо опираться на опыт борьбы с экологическими правонарушениями зарубежных стран, осуществлять взаимодействие с иностранными специалистами, так как ряд экологических преступлений перерастает национальные границы, приобретает международный размах;

13) ответственности органов исполнительной власти различных уровней за обеспечение экологической безопасности в соответствующих регионах. Данный принцип необходимо обязательно закрепить в законодательных актах. Поскольку отсутствие такого рода ответственности приводит к небрежному отношению, отсутствию инициативы в работе указанных органов, этому принципу следует уделить особое внимание.

История показывает, что органы государственного экологического управления по сути ни за что не отвечают. Но справедливо ли это? Разве государственные органы не должны отвечать за некачественное выполнение своих функциональных обязанностей? Почему данные органы должны находиться в привилегированном положении?

Проиллюстрируем нашу позицию на конкретном примере.

В настоящее время огромная проблема связана с «историческими загрязнениями». Данное понятие только вводится в научный оборот.

По нашему мнению, источник исторического загрязнения — это бесхозный участок природного объекта (земель, вод, недр), загрязненный опасными химическими и иными веществами свыше установленных нормативов в результате антропогенной деятельности промышленных предприятий, утративших в настоящее время свою правосубъектность.

Например, на территории АО «Озенмунайгаз» в Узене образовались «нефтяные амбары» — большие и малые проливы нефти, ничем не изолированные ни от почвы, ни от атмосферы. Всего, по данным ученых, на территории Узеня более 180 гектаров основательно замазучены или заняты «нефтяными амбарами». Они ежегодно испаряют в атмосферу более 28,5 тыс. тонн вредных веществ. На замазученных грунтах и в «амбарах» произошли серьезные изменения почвы, разрушена структура грунта. Образовавшиеся плотные битумные корки лишили землю влагопроницаемости и возможности «дышать», всякая жизнедеятельность микроорганизмов в таких условиях становится практически невозможной, и почва лишается способности самоочищаться.

В данном случае так называемое историческое загрязнение образовалось еще в бытность хозяйственной деятельности государственного предприятия. Возникает вопрос, кто должен возмещать ущерб, причиненный историческим загрязнением? АО «Озенмунайгаз»? Но акционерное общество является правопреемником аналогичного государственного предприятия,

работавшего в доперестроечное время. Именно последнее и было виновником образовавшегося загрязнения. Однако органы Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан предъявляют иск на сумму 11 млрд 642 млн тенге АО «Озенмунайгаз». Предприятие под угрозой закрытия.

В подобной ситуации суды всегда становятся на сторону государственных органов. На практике права предприятий в некоторых случаях ущемляются. Так, существует п. 5 Постановления Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2000 г. № 16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды», в котором указано:

«5. Исходя из требований статьи 86 Закона «Об охране окружающей среды», юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, здоровью граждан, имуществу организаций, граждан или государства вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды, обязаны возместить вред в соответствии с действующим законодательством.

Поэтому 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 статьи 917 Гражданского кодекса Республики Казахстан, пункт 1.12 «Временного порядка определения размера ущерба, причиненного природной среде нарушением природоохранного законодательства», утвержденного Министерством экологии и биоресурсов РК 21 июня 1995 года)»<sup>36</sup>.

Суды руководствуются именно этим положением, и при разрешении спора между промышленным предприятием и управлением охраны окружающей среды промышленное предприятие проигрывает.

Однако данное постановление не является источником права, поскольку представляет собой не нормативно-правовой акт, а лишь толкование закона.

Кстати, в упомянутой ст. 917 Гражданского кодекса РК говорится о том, что обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем, а также установлен более высокий размер возмещения только тогда, когда это установлено в законодательных актах.

---

<sup>36</sup> Постановление Пленума Верховного суда Республики Казахстан «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды» от 22 декабря 2000 г. № 16 // <http://online.zakon.kz>

Однако постановление Пленума Верховного суда РК — это не закон.

Историческое загрязнение на территории нынешнего АО «Озенмунай-газ» образовалось в результате аварийного сброса нефти в 1994 г. Возникает вопрос, почему только в настоящее время органы Министерства охраны окружающей среды РК обратили на это внимание? Где были данные органы во время образования этого загрязнения? Почему никто не привлек к ответственности государственные органы за некачественную работу? На момент аварии природоохранительные органы были созданы и уже функционировали.

По нашему мнению, в случае исторического загрязнения государство в лице соответствующих органов не должно взваливать бремя ответственности только на природопользователей, на чьей территории оно было обнаружено, а должно нести солидарную ответственность за бездеятельность, безынициативность своих органов, вовремя не обнаруживших такое загрязнение.

Кроме того, государство является собственником всех отходов и иных источников загрязнения, образовавшихся в советское время. Именно оно в советский период являлось единоличным собственником всех природных ресурсов.

Полагаем, что необходимо не только закрепить в законодательстве принцип ответственности органов исполнительной власти различных уровней за обеспечение экологической безопасности в соответствующих регионах, но и решить вопрос с историческими загрязнениями: во-первых, разработать определение исторического загрязнения, во-вторых, урегулировать вопрос с их ликвидацией, в-третьих, закрепить в экологическом законодательстве норму об ответственности государства в случае невозможности установления виновника.

Кроме того, предлагаем исключить п. 5 Постановления Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2000 г. № 16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды»<sup>36</sup>.

### ***1.3 Изменение содержания государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в условиях перехода к «зеленой экономике»***

Причинами неустойчивости системы государственного управления в области обеспечения экологической безопасности являются практически ежегодная реорганизация государственных органов, перераспределение функций государственного управления, их дублирование. Все эти проблемы в комплексе дают отрицательный эффект в области обеспечения экологической безопасности и являются препятствием к совершенствованию законодательства

и обеспечению экологической безопасности как общества, так и государства в целом. В настоящее время назрела необходимость пересмотра функций государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования в контексте экологической безопасности.

Для этого необходимо учесть ряд факторов:

во-первых, понятие государственного управления расширилось;

во-вторых, в период перехода к устойчивому развитию ставится вопрос об организации не только рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, но и обеспечения экологической безопасности;

в-третьих, в период рыночной экономики некоторые функции управления изжили себя и перешли в ведение других субъектов.

По мнению М. А. Лапиной, применительно к функциям государства, функции являются не постоянными, а непрерывно трансформирующимися категориями. Их классификация весьма обширна. Некоторые функции отпадают вообще, другие существенно меняют объем и содержание, а следовательно, и значимость. Кроме того, появляются новые, неизвестные ранее функции государства. Изменяется также их соотношение в единой системе, которую они образуют<sup>37, 9</sup>.

Так, в связи с закреплением в Конституциях стран СНГ принципа разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную из перечня функций государственного управления выпала такая функция, как разрешение споров, в нашем случае экологических.

Также дискутируется вопрос об оставлении или исключении из этого перечня функций проведения мониторинга, кадастра. Например, анализ, проведенный в диссертационном исследовании Г. Р. Рахметовой, показал, что закрепленный во многих учебниках земельного права перечень функций в условиях рынка явно устарел. Так, при рыночной экономике и переходе к устойчивому развитию осуществляется постепенная децентрализация функций центральных государственных органов с поэтапной передачей части их в регионы, государственные предприятия. Сегодня функции ведения земельного кадастра, мониторинга земель отданы государственным предприятиям<sup>37, 8</sup>.

Указанный вывод применим и к функциям государственного управления в области обеспечения экологической безопасности, так как и здесь функции ведения природоресурсовых кадастров и мониторинга окружающей среды не осуществляются непосредственно государственными органами, а переданы в ведение государственных предприятий. Так, согласно Постано-

---

<sup>37</sup> Лапина М. А. Реализация экологической функции государства органами внутренних дел (опыт Москвы и Московской области). — М.: ВНИИ МВД России, 2002.



влению Правительства Республики Казахстан «О развитии рынка отдельных видов работ и услуг» от 31 марта 1999 г. в целях развития рынка отдельных видов работ и услуг предлагалось активизировать деятельность субъектов частного предпринимательства в таких сферах, как деятельность в области экологической экспертизы<sup>38</sup>. В их ведение переданы работы и услуги в области экологической экспертизы: подготовка предложений, замечаний и заключений на предплановую, предпроектную и проектную документацию, договоры, контракты, включая международные, касающиеся вопросов природопользования; проведение экологического аудита при осуществлении хозяйственной деятельности; работы по мониторингу окружающей среды. В отношении земельных участков им переданы: съемка текущих изменений на застроенном земельном участке: 1) обследование земельного участка с целью выявления изменений; 2) обмер изменившихся внешних границ земельного участка; 3) камеральная обработка изменившихся внешних границ земельного участка и т. д.<sup>38</sup>

Для того чтобы точнее определиться с функциями государственного управления в области обеспечения экологической безопасности, следует учитывать формальные признаки, такие как:

- 1) принадлежность субъекта управления к системе публичной власти;
- 2) обозначение субъекта управления в актах, регулирующих его правомочия, в качестве уполномоченного в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды либо путем указания на конкретные управленческие задачи;
- 3) осуществление управленческой функции от имени государства;
- 4) наделение субъекта управления для осуществления функции соответствующими правовыми средствами (например, правом устанавливать запреты, ограничения, применять санкции, давать разрешения, определять условия деятельности, давать обязательные для исполнения руководящие указания и т. п.)<sup>30, 237—238</sup>.

В качестве современных функций государственного управления в области обеспечения экологической безопасности ученые-экологи выделяют следующее.

По мнению Д. Л. Байдельдинова, функциями в данной области являются:

- нормирование качества окружающей природной среды;
- осуществление экологического мониторинга;
- ведение экологического и природноресурсового кадастра;
- проведение экологической экспертизы;

---

<sup>38</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан «О развитии рынка отдельных видов работ и услуг» от 31 марта 1999 года № 343 // <http://online.zakon.kz>

- организация экологического контроля;
- взимание экологических платежей и налогов;
- применение карательных мер за нарушения законодательства в области экологии<sup>5, 90–91</sup>.

Указанный перечень был бы оптимальным, если бы включал еще не утраченные государственными органами функции: сбор необходимой для осуществления управления информации, планирование, нормотворчество. Кроме того, здесь не учтены процессы перераспределения функций, которые произошли в последние годы: непосредственное осуществление экологического мониторинга, ведение экологического и природноресурсового кадастра осуществляется государственными и негосударственными предприятиями.

М. М. Бринчук относит к данным функциям: создание системы органов в сфере взаимодействия общества и окружающей среды; подзаконное нормотворчество; координацию деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды; распоряжение природными ресурсами; планирование; экологическое нормирование; экологическую экспертизу; экологическое лицензирование; экологический аудит; наблюдение за состоянием окружающей среды; учет состояния и использования отдельных природных ресурсов, окружающей среды в целом и вредных воздействий на них; экологическое воспитание и образование; контроль, разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и об охране окружающей среды<sup>26, 221–222</sup>.

На наш взгляд, из данного перечня следует исключить создание системы органов в сфере взаимодействия общества и окружающей среды, так как таковая уже существует и функционирует. Если и говорить о такого рода функции, то следует указать создание не целой системы органов, а каких-либо новых структур.

Разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и об охране окружающей среды также следует исключить из перечня, так как это прерогатива судов.

Что касается осуществления непосредственно экологической экспертизы, экологического аудита, наблюдения за состоянием окружающей среды, учета состояния и использования отдельных природных ресурсов, окружающей среды в целом и вредных воздействий на них, то это работа иных субъектов. В настоящее время речь может идти лишь об организации выполнения этой работы.

О. Л. Дубовик к функциям экологического управления относит:

а) определение стратегии (принятие государственных концепций) и планирование (в форме федеральных и региональных целевых программ, иных планов);

б) учет природных ресурсов и наблюдение за состоянием окружающей среды (осуществляемые в формах мониторинга и ведения кадастров);

в) распределение и перераспределение природных ресурсов между пользователями;

г) пространственно-территориальное устройство природных ресурсов;

д) разрешительную систему (выдачу разрешений и лицензий на пользование природными ресурсами и оказание воздействий на окружающую среду);

е) нормотворчество;

ж) контроль и надзор;

з) разрешение споров (кроме подсудных)<sup>30, 238</sup>.

Критический подход к данному перечню функций позволяет полностью согласиться с Г. Р. Рахметовой, которая отмечает, что такая функция, как разрешительная система (выдача разрешений и лицензий на пользование природными ресурсами и оказание воздействий на окружающую среду), выделяемая О. Л. Дубовик как самостоятельная, на самом деле является составляющей функции распределения и перераспределения природных ресурсов между пользователями<sup>15, 72</sup>.

Итак, каков же перечень функций государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, сложившийся на сегодняшний день? Это:

1. Сбор экологической информации, ее анализ и оценка.

Любое управление начинается со сбора информации. Согласно ст. 159 Экологического кодекса РК экологическая информация включает в себя сведения о:

1) состоянии окружающей среды и ее объектов;

2) факторах воздействия на окружающую среду, в том числе о ее загрязнении;

3) программных, административных и иных мерах, оказывающих или способных оказать воздействие на окружающую среду;

4) экологических нормативах и экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности;

5) планируемых и реализуемых мероприятиях по охране окружающей среды и их финансировании;

6) деятельности, оказывающей или способной оказать воздействие на окружающую среду, процессе принятия решения и результатах инспекторских экологических проверок по ней, в том числе рассмотренные при этом расчеты, анализы и иные сведения, касающиеся окружающей среды;

7) воздействию состояния окружающей среды на здоровье, безопасность и условия проживания населения, объекты культуры, здания и сооружения.

Экологическая информация может быть выражена в письменной, электронной, аудиовизуальной или иной форме.

От функции сбора экологической информации, ее анализа и оценки производными являются две функции, которые на сегодняшний день стали самостоятельными: учет природных ресурсов и ведение государственных кадастров природных ресурсов; государственный экологический мониторинг.

2. Организация государственного учета природных ресурсов и ведение единой системы их государственных кадастров. По сути, учетные данные также составляют экологическую информацию. Учет и регистрация природных ресурсов являются предпосылкой для организации управления в данной области. В качестве особенностей учета природных ресурсов можно назвать: а) учет осуществляется в государственных кадастрах природных ресурсов, которые представляют собой систематизированный свод информации о количественных и качественных показателях природных ресурсов; б) учет, как правило, осуществляется в натуральной форме, а не в денежной оценке; в) учет ведется непрерывно, что обусловлено естественной изменчивостью состояния природных ресурсов, поэтому требуется постоянное обновление информации.

3. Организация государственного экологического мониторинга. Органы государственного управления организуют проведение мониторинга окружающей среды государственными предприятиями и иными субъектами. В соответствии со ст. 137 ЭК РК 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.

4. Планирование и прогнозирование экологических мероприятий. Мероприятия по охране окружающей среды и природопользованию учитываются в прогнозных и программно-целевых документах и материалах, включаются в проекты планирования социально-экономического развития Республики Казахстан, национальные (государственные) программы и концепции по различным направлениям природопользования. Так, в планах социально-экономического развития областей предусмотрен раздел «Природопользование и охрана окружающей природной среды».

Особенностью планирования и прогнозирования в данной сфере является разработка специальных программ, концепций по оздоровлению природных комплексов и отдельных природных ресурсов, например, Отраслевой Программы «Жасыл даму» на 2010—2014 годы от 10 сентября 2010 г.<sup>39</sup> или Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике»<sup>40</sup>. К таким программам и концепциям обязательно разрабатываются планы реализации, например, План мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2013—2020 годы<sup>41</sup>.

5. Координация экологического управления. Эта функция представляет собой согласование деятельности несподчиненных государственных органов, их подразделений для комплексного решения территориальных, межотраслевых, межведомственных экологических проблем.

6. Подзаконное нормотворчество. Органы государственного управления в данной области в пределах своей компетенции принимают подзаконные нормативные акты, содержащие экологические правила, требования и нормы — постановления, приказы, инструкции и т. д.

7. Организация и проведение государственной экологической экспертизы. Экологическая экспертиза — это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности нормативам качества окружающей среды и экологическим требованиям, а также определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных последствий.

8. Распределение и перераспределение природных ресурсов. Компетентными государственными органами осуществляется деятельность по предоставлению природных ресурсов в собственность, пользование, а также по их изъятию по основаниям, установленным в законе. В содержание данной функции входит также лицензирование природопользования и охраны окружающей природной среды.

---

<sup>39</sup> Отраслевая Программа «Жасыл даму» на 2010—2014 годы. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении отраслевой Программы «Жасыл даму» на 2010—2014 годы» от 10 сентября 2010 г. № 924 // <http://online.zakon.kz>

<sup>40</sup> Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике». Утверждена Указом Президента Республики Казахстан «О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» от 30 мая 2013 г. № 577 // <http://online.zakon.kz>

<sup>41</sup> План мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2013—2020 годы. Утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2013—2020 годы» от 31 июля 2013 г. № 750 // <http://online.zakon.kz>

9. Территориально-пространственное устройство природных ресурсов, т. е. отвод природного ресурса на местности, установление границ выделяемого природного ресурса. Это касается земельных и лесных участков, участков недр и вод.

10. Экологический контроль, т. е. деятельность по проверке соблюдения физическими и юридическими лицами требований экологического законодательства, принятию мер по недопущению или устранению экологических правонарушений и привлечению к ответственности правонарушителей.

11. Экологический надзор является производным от экологического контроля. В настоящее время надзор выделяют в качестве самостоятельной функции, так как он отличается от контроля, и одним из признаков первого является невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и неприменение мер административного воздействия.

12. Организация экологического образования. В соответствии с п. 87 ст. 1 ЭК РК экологическое образование — непрерывный процесс воспитания, обучения, самообразования и развития личности, направленный на формирование системы знаний и умений, ценностных ориентаций, нравственно-эстетических отношений, обеспечивающих ответственность личности за состояние окружающей среды. Организацией экологического всеобуча занимаются органы государственного экологического управления.

Целью экологического образования является формирование активной жизненной позиции граждан и экологической культуры в обществе, основанных на принципах устойчивого развития.

13. Такую же цель преследует экологическое просвещение — распространение экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, экологической безопасности в целях формирования в обществе основ экологической культуры (п. 85 ст. 1 ЭК РК).

Из всех вышеперечисленных функций особое внимание хотим уделить экологическому контролю, так как именно данная функция создает на практике массу проблем, связанных с субъектами контроля, перераспределением этой функции между государственными органами, отождествлением контроля и надзора.

В соответствии с п. 56 ст. 1 Экологического кодекса РК государственный экологический контроль — деятельность уполномоченного органа в пределах его компетенции, направленная на обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами требований законов Республики Казахстан, указов Президента Республики Казахстан и постановлений Правительства Республики Казахстан в области охраны окружающей среды.

Сущность контроля как функции социального управления состоит в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляе-

мый объект выполняет его предписания. Основной целью данной функции является блокирование отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении аномалий — приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов<sup>42, 23</sup>.

В связи с охраной окружающей природной среды сущность и цели контроля можно сформулировать следующим образом: сущность экологического контроля состоит в том, что орган экологического контроля осуществляет наблюдение и проверку того, как подконтрольный субъект соблюдает экологические требования в своей хозяйственной или иной деятельности; основной целью экологического контроля является блокирование отклонений деятельности подконтрольного субъекта от установленных экологических требований, а при обнаружении нарушений — определение мер по их устранению и недопущению впредь.

Контроль как функция социального управления состоит из нескольких элементов. Автор согласен с мнением В. Г. Татаряна и И. А. Омарова, которые выделяют три элемента контроля:

- проверку фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания, всей деятельности подконтрольного органа;
- проверку путей и средств выполнения задания, иного предписания, поручения;
- принятие мер для устранения недостатков, исправления положения и т. д., наказания виновных или поощрения отличившихся служащих<sup>43, 300</sup>.

Применительно к экологическому контролю можно выделить следующие три элемента:

- а) проверку фактических результатов экологической деятельности природопользователя с точки зрения не только законности, но и целесообразности проверяемых действий, решений;
- б) проверку путей и средств выполнения природопользователем своих функций с точки зрения соответствия требованиям экологического законодательства;
- в) принятие мер для устранения экологических нарушений, привлечения к ответственности виновных.

---

<sup>42</sup> Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юридическая литература, 1987.

<sup>43</sup> Татарян В. Г., Омаров И. А. Казахстанское административное право. — Алматы: КарЮИ МВД РК, 1997.

По нашему мнению, экологический контроль — это деятельность по проверке соблюдения физическими и юридическими лицами требований экологического законодательства, принятию мер по недопущению или устранению экологических правонарушений и привлечению к ответственности правонарушителей.

Объектом экологического контроля выступает деятельность подконтрольных субъектов по соблюдению экологического законодательства.

Субъектов экологического контроля можно подразделить на контролируемых и подконтрольных.

К контролирующим субъектам относятся органы государственного экологического управления, осуществляющие функции экологического контроля, их должностные лица; ведомства в отношении своих подведомственных подразделений; предприятия в пределах самого предприятия; общественные объединения. К подконтрольным — физические и юридические лица, являющиеся природопользователями.

Экологический контроль выполняет ряд функций.

Информационная функция экологического контроля состоит в том, что контролирующие субъекты получают информацию о деятельности подконтрольных субъектов в области охраны окружающей природной среды и рационального природопользования, а подконтрольные субъекты узнают о последствиях контрольных проверок.

Предупредительная функция заключается в том, что подконтрольные субъекты, зная о предстоящих контрольных проверках и возможности привлечения их к ответственности за невыполнение экологических требований, будут соблюдать нормы экологического законодательства и не допустят совершения со своей стороны экологических правонарушений.

Карательная функция проявляется в применении мер ответственности к подконтрольным субъектам, допускающим нарушения экологического законодательства в процессе своей хозяйственной и иной деятельности.

Экологический контроль можно классифицировать на виды по различным критериям.

В Экологическом кодексе РК имеется следующая классификация:

- 1) экологический контроль;
- 2) контроль за использованием и охраной земель;
- 3) контроль в области использования и охраны водного фонда;
- 4) контроль в области изучения и использования недр;
- 5) контроль в области лесного законодательства Республики Казахстан;
- 6) контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира;
- 7) контроль в области особо охраняемых природных территорий.



Данная классификация не вполне понятна, так как здесь наряду с видами контроля в области использования и охраны отдельных природных ресурсов выделяется экологический контроль в области особо охраняемых природных территорий. Также не ясно, что же понимается под экологическим контролем, ведь это обобщающее понятие.

Приведем несколько оптимальных классификаций.

В зависимости от природного объекта, в отношении которого осуществляется деятельность подконтрольных субъектов, можно выделить два вида: комплексный (интегрированный) и поресурсный (пообъектный).

Комплексный (интегрированный) контроль проводится за сохранностью окружающей природной среды в целом. Сюда же можно отнести контроль в области особо охраняемых природных территорий.

Поресурсный (пообъектный) — по отдельным природным ресурсам или объектам охраны окружающей среды. Он подразделяется на контроль:

- за использованием и охраной земель;
- за охраной недр;
- за использованием и охраной водных ресурсов;
- за состоянием, воспроизводством, охраной, защитой и использованием лесов;
- за охраной, воспроизводством и использованием животного мира;
- за охраной атмосферного воздуха.

В зависимости от того, какие подконтрольные субъекты контролируются, экологический контроль делится на надведомственный и внутриведомственный.

Надведомственный контроль осуществляется контролирующими органами в отношении субъектов, которые хотя и подконтрольны этим органам, но являются самостоятельными структурами. Таким образом осуществляется экологический контроль органами Министерства охраны окружающей среды РК.

Внутриведомственный контроль производится каким-либо ведомством в отношении своих структурных подразделений. Например, в системе Министерства юстиции РК имеются предприятия-природопользователи, а именно — исправительно-трудовые учреждения, деятельность которых основана на использовании природных ресурсов. Большею частью это сельскохозяйственные ИТУ, реже — лесозаготовительные и горнодобывающие (например, в Володарской колонии строгого режима в Кокшетауской области до 500 осужденных работали на урановых рудниках). Контроль за правильным использованием земель, вод, лесов, недр, проведением всех необходимых мероприятий по их охране от загрязнения промышленными отходами, сточ-

ными водами систематически осуществляется Департаментом уголовно-исполнительной системы при Министерстве юстиции РК.

Экологический контроль в зависимости от субъектов, его осуществляющих, делится на: государственный, производственный и общественный.

Правовую основу государственного экологического контроля составляют Экологический кодекс РК (гл. гл. 12, 13) и соответствующие разделы Земельного, Водного, Лесного кодексов РК, Законов РК «О недрах и недропользовании»<sup>44</sup>, «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»<sup>45</sup>, «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>46</sup>.

Цель государственного экологического контроля, в соответствии со ст. 111 ЭК РК, — обеспечение экологической безопасности, экономия природных и энергетических ресурсов, устойчивое использование биологических ресурсов, повышение конкурентоспособности национальной продукции.

Государственный экологический контроль служит выполнению следующих задач:

- 1) формирование ответственного отношения природопользователей к окружающей среде;
- 2) предупреждение нарушений в области экологического законодательства Республики Казахстан (ст. 113 ЭК РК).

Особенностями государственного экологического контроля является то, что он носит надведомственный характер, осуществляется в предупредительной, текущей и последующей формах от имени государства и обеспечивается мерами юридической ответственности.

Предупредительный контроль присутствует на стадиях планирования и проектирования хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние окружающей природной среды, ввода объектов в эксплуатацию.

Текущий контроль применяется на стадии осуществления природопользователем своей деятельности.

Последующий контроль необходим при проверке реального исполнения соответствующих решений, предписаний контролирующих органов, вынесенных в результате предыдущей проверки.

Государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными государственными органами в пределах их компетенции — органами Комитета экологического регулирования, контроля и государ-

---

<sup>44</sup> Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 г. № 291-IV // <http://online.zakon.kz>

<sup>45</sup> Закон Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г. № 593-III // <http://online.zakon.kz>

<sup>46</sup> Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 г. № 175-III // <http://online.zakon.kz>

ственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК, Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики РК, Комитета геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию РК, Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК, Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК и т. д. (государственный специальный экологический контроль) и местными исполнительными органами — акиматами (государственный общий экологический контроль).

В соответствии со ст. 117 ЭК РК должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, вправе:

1) взаимодействовать с природопользователями, физическими лицами и общественными объединениями;

2) беспрепятственно посещать проверяемые объекты, в том числе военные и оборонные, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

3) 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;

4) запрашивать и получать документацию, результаты анализов и иные материалы, необходимые для осуществления государственного экологического контроля;

5) в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, вносить предложения по приостановлению или лишению лицензий и (или) расторжению договора (контракта) на использование и изъятие природных ресурсов, по приостановлению или лишению экологических и иных разрешений на природопользование в случаях нарушений природопользователем экологических норм и требований, условий природопользования, предусмотренных экологическим разрешением, причинения особо крупного ущерба окружающей среде и (или) здоровью населения;

6) выносить предписания физическим и юридическим лицам об устранении нарушений экологического законодательства Республики Казахстан;

7) предъявлять в суд иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан;

8) рассматривать дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, направлять в соответствующие органы ма-

териалы о привлечении лиц к административной или уголовной ответственности;

9) 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;

10) обращаться в прокуратуру и правоохранительные органы за оказанием содействия для предотвращения или пресечения действий нарушителей экологического законодательства Республики Казахстан;

11) 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; непринятие недропользователями мер, предусмотренных экологическим законодательством Республики Казахстан; невозможности устранения причин, вызвавших приостановление операций по недропользованию; существенного нарушения 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).

В соответствии со ст. 118 ЭК РК должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, обязаны:

1) осуществлять контроль за соблюдением требований экологического законодательства Республики Казахстан;

2) соблюдать требования законодательства Республики Казахстан;

3) информировать правоохранительные органы о фактах нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, в которых содержатся признаки уголовно наказуемого деяния;

4) взаимодействовать с другими государственными органами, а также физическими и (или) юридическими лицами по вопросам обеспечения соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан;

5) сохранять конфиденциальность инспекторской информации;

6) соблюдать правила служебной этики.

Анализ контрольной деятельности должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, показал, что при хорошем знании своих прав, они не всегда исправно выполняют свои обязанности. Так, не реализуется на практике обязанность информировать правоохранительные органы о фактах нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, в которых содержатся признаки уголовно наказуемого деяния, о чем свидетельствуют отчеты отделов природоохранной полиции. Это серьезная проблема, так как при наличии множества случаев возмещения предприятиями экологического ущерба на суммы, превышающие 100, 1 000 или даже 20 000 МРП, которые должны влечь уголовную ответственность, практически никого из руководителей этих предприятий не осудили. Нерегулярно осуществляется обязанность взаимодействовать с другими государственными органами, а также физическими и (или) юридическими лицами по вопросам обеспечения соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан.

Рассмотрим формы государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности. Данные формы подразделяют на правовые и неправовые. Неправовые формы, т. е. не влекущие правовых последствий, представляют собой организационные действия либо материально-технические операции. Правовые формы, т. е. влекущие правовые последствия и осуществляемые на основе довольно полного юридического оформления, делятся на правотворческую, правоприменительную и правоохранительную:

- правотворческая форма охватывает разработку и принятие государственными органами нормативных правовых актов, направленных на регулирование управленческих отношений (приказы, распоряжения и т. д.);

- правоприменительная форма — это деятельность государственных органов, направленная на реализацию управленческих нормативных правовых актов и выраженная в конкретных действиях;

- правоохранительная форма — это деятельность государственных органов по принятию мер юридической ответственности к лицам, нарушившим или не выполняющим требования, предусмотренные нормами права.

Методы государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности классифицируются на общие и специфические.

Общие методы в свою очередь подразделяются на административные, экономические и идеологические.

К административным (собственно управленческим) методам относятся метод обязательных предписаний, метод рекомендаций, метод санкционирования, метод разрешения.

Суть экономических методов заключается в создании материальной заинтересованности в выполнении физическими и юридическими лицами управленческих решений.

Идеологические методы представлены различными формами пропаганды, агитации, воспитания, преподавания эколого-правовых знаний.

К специфическим методам государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности относятся методы:

- запрещения (запрещение пользования земельным участком до установления его границ, запрещение ввода в эксплуатацию предприятий без очистных сооружений);

- приостановления (приостановление сброса сточных вод, хозяйственной деятельности предприятий-загрязнителей);

- изъятия (изъятие земельного участка при нарушении правил пользования им);

- прекращения права пользования природным ресурсом (прекращение права пользования животным миром);

- согласования (согласование вопросов о предоставлении земельного участка под застройку с различными государственными органами — Комитетом по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами, Комитетом экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе и т. д.);

- разрешения, который заключается в предоставлении лицензий, разрешений на природопользование.

Рассмотренные нами вопросы не охватывают весь комплекс проблем в исследуемой сфере. Требуют детального рассмотрения проблемы разграничения организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций органов государственного управления в области обеспечения экологической безопасности, разграничения частноправовых и публично-правовых начал их деятельности, обеспечения ими охраны экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, ответственности за некачественное выполнение своих функциональных обязанностей.

## 2 ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

### 2.1 Система и компетенция органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан

Государственное управление в сфере обеспечения экологической безопасности осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и составляющие единую систему.

Под системой обычно понимают комплекс, целое, состоящее из взаимодействующих компонентов, упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое единство<sup>31, 185</sup>.

По поводу классификации государственных органов, входящих в эту систему, существует несколько точек зрения.

Впервые «систематизация органов государственного управления по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов» была осуществлена О. С. Колбасовым<sup>47, 59</sup>, который выделил в зависимости от компетенции органы общегосударственного и ведомственного хозяйственно-отраслевого управления<sup>10, 180</sup>.

Иную позицию в данном вопросе заняли С. Б. Байсалов и Л. В. Ильяшенко, классифицировав государственные органы на три группы: 1) органы общей компетенции; 2) органы ведомственной компетенции; 3) органы специальной компетенции<sup>48, 180</sup>. Эта точка зрения подвергалась критике О. А. Кичатовой, предложившей осуществить «построение системы органов по традиционной классификации, основанной на конституционных принципах — органы общей и специальной компетенции»<sup>47, 61–64</sup>. Указанной классификации в настоящее время придерживается большинство современных ученых-экологов<sup>24, 28–35; 31; 34; 49</sup>. Так, Н. Б. Мухитдинов разделяет все органы управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования на три блока: а) органы общего управления; б) органы специального управления; в) иные органы<sup>50, 97</sup>.

<sup>47</sup> Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. — Л.: ЛГУ, 1979.

<sup>48</sup> Байсалов С. Б., Ильяшенко Л. В. 200 вопросов и ответов по охране природы. — Алма-Ата: Кайнар, 1987.

<sup>49</sup> Петров В. В. Экологическое право России. — М.: Бек, 1995.

<sup>50</sup> Мухитдинов Н. Б. Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения» // Государство и право. — 1992. — № 8.

Сложилось единодушное мнение по поводу того, что органы общей компетенции наряду с охраной окружающей природной среды и природопользованием ведают и другими вопросами, входящими в их компетенцию, а органы специальной — специально уполномочены выполнять экологические функции.

Ввиду того, что функции органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности довольно разнообразны, ряд авторов производит классификацию еще на одном уровне, подразделяя органы специальной компетенции на: координационные (решающие комплексные задачи) и отраслевые (выполняющие экологические функции в отношении отдельных природных объектов)<sup>31, 197</sup>; функциональные (выполняющие межведомственные функции в области координации и управления деятельностью по охране и использованию природных ресурсов) и отраслевые (ведомственные) (на которые возложены функции по непосредственному управлению охраной и использованием конкретных объектов природы)<sup>34, 7–9</sup>; комплексные (выполняющие все задачи или блок природоохранительных задач), отраслевые (сосредотачивающие внимание на охране и использовании отдельных природных объектов) и функциональные (выполняющие одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов)<sup>49, 177</sup>.

По мнению автора, бесспорно деление специальных органов на комплексные (синоним — координационные) и отраслевые, но функциональные, т. е. выполняющие одну или несколько экологических функций, стоят особняком, так как эти функции являются для них второстепенными наряду с первоочередными задачами, да и вообще их трудно отнести к органам специальной компетенции, поскольку создаются они для решения иных вопросов.

Вызывает сомнение и классификация органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, предложенная Б. В. Ерофеевым. Он подразделяет их на органы общей, межотраслевой (межведомственной) и отраслевой (ведомственной) компетенции. Органы общей компетенции выделяются в силу того, что экологическая функция не является специальной функцией этих органов, а их решения распространяются на всех граждан и юридических лиц в пределах территории юрисдикции органов общей компетенции. Органы межотраслевой компетенции классифицированы в самостоятельную группу, потому что акты, принимаемые ими, обязательны для всех иных ведомств. Органы управления отраслевой компетенции выделены в связи с тем, что осуществляют надведомственное регулирование отношений по использованию и охране, как правило, одного природного объекта и издают обязательные к исполнению акты для всех иных ведомств, осуществляющих хозяйственную эксплуатацию данного



объекта<sup>33, 211–213</sup>. Следуя данной классификации, трудно представить, куда отнести Министерство сельского хозяйства РК.

Наиболее удачной, по нашему мнению, является классификация, предложенная М. М. Бринчуком. Он подразделяет все органы государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования на три вида: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы<sup>26, 226</sup>. В развитие этой идеи мы, в свою очередь, предлагаем подразделить органы специальной компетенции на комплексные и отраслевые. Следует заметить, что на практике органы государственного управления в данной области довольно сложно классифицировать в связи с нескончаемой чехардой, вереницей реорганизаций этих органов, их слиянием и разьединением, вследствие чего их компетенция варьируется от специальной до функциональной.

Итак, систему органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности составляют:

1) органы общей компетенции — органы, решающие целый комплекс разнообразных задач, включая и экологические:

- Правительство Республики Казахстан;
- местные исполнительные органы;

2) органы специальной компетенции — органы, специально уполномоченные выполнять экологические функции:

а) комплексные органы — органы, выполняющие все задачи или экологический блок:

- Министерство сельского хозяйства РК;
- территориальные управления сельского хозяйства;
- Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК;
- департаменты экологии соответствующей области, городов Астаны и Алматы Комитета экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК;

б) отраслевые органы — органы, организующие охрану и использование отдельных природных объектов:

- Комитет по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики РК;
- Комитет геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию РК;
- Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК;
- Комитет лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК;

3) функциональные органы — органы, выполняющие одну или несколько экологических функций в отношении всех природных объектов:

- Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики РК;
- Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан;
- Министерство здравоохранения и социального развития РК;
- Министерство внутренних дел РК;
- Комитет технического регулирования и метрологии Министерства по инвестициям и развитию РК.

В связи с проведенной реформой системы государственного управления в Республике Казахстан серьезной потерей стало упразднение специально уполномоченного органа — Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов РК. Указом Президента РК «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 г.<sup>1</sup> данное министерство было упразднено, а его полномочия поделены между Министерством сельского хозяйства Республики Казахстан и образованным по данному указу Министерством энергетики Республики Казахстан. Министерству сельского хозяйства Республики Казахстан были переданы функции и полномочия в области формирования и реализации государственной политики в сфере развития рыбного хозяйства, управления водными ресурсами, лесов, животного мира, а Министерству энергетики Республики Казахстан — в области формирования и реализации государственной политики в сфере охраны, контроля и надзора за рациональным использованием природных ресурсов, обращения с твердыми бытовыми отходами, развития возобновляемых источников энергии, контроля за государственной политической развития «зеленой экономики».

Кроме того, Министерству энергетики Республики Казахстан были переданы функции и полномочия Министерства нефти и газа Республики Казахстан и Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан (в области формирования и реализации государственной политики в сфере электроэнергетики, атомной энергии).

Было образовано Министерство национальной экономики Республики Казахстан с передачей ему функций и полномочий Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан (за исключением функций и полномочий в области бюджетного планирования), Министерства регионального развития Республики Казахстан, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан (в области формирования и развития государственного материального резерва).

Министерству внутренних дел Республики Казахстан были переданы функции и полномочия Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, за исключением функций и полномочий в области промышленной безопасности, формирования и развития государственного материального резерва.

Появилось новое Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан, которому были переданы функции и полномочия Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан, за исключением функций и полномочий в области формирования и реализации государственной политики в сфере электроэнергетики, атомной энергии; Агентства Республики Казахстан по связи и информации, за исключением функций и полномочий в области архивного дела и документации; в области промышленной безопасности — от Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан.

Таким образом, данное Министерство теперь выполняет функции регулирования земельных отношений, которые в свое время перешли от Агентства по управлению земельными ресурсами РК к Министерству индустрии и новых технологий РК, и функции государственного контроля и надзора за соблюдением правил и норм по промышленной безопасности.

Рассмотрим компетенцию вышеуказанных органов в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Компетенция Правительства РК в области охраны окружающей природной среды закреплена в ст. 16 Экологического кодекса РК. Так, Правительство РК:

1) разрабатывает основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, обращения с отходами, стратегические меры по их осуществлению;

1-1) осуществляет реализацию государственной политики по выполнению обязательств по международным договорам Республики Казахстан в области изменения климата;

4) принимает решения о предоставлении природных ресурсов в природопользование в порядке, установленном законами Республики Казахстан;

7) утверждает:

- Национальный план распределения квот на выбросы парниковых газов;

- Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды;

8) определяет перечень объектов охраны окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;

9) устанавливает:

- границы государственной заповедной зоны в северной части Каспийского моря;

- порядок ввоза, вывоза и транзита отходов;

- порядок формирования резерва установленного количества и резерва объема квот Национального плана распределения квот на выбросы парниковых газов;

- порядок рассмотрения, одобрения и реализации проектов, направленных на сокращение выбросов и поглощение парниковых газов;

10) осуществляет международное сотрудничество;

11) объявляет территорию зоной чрезвычайной экологической ситуации и принимает решение о прекращении действия правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации;

11-1) принимает решение об ограничении передачи части единиц сокращения выбросов и поглощения парниковых газов, полученных при реализации проектов, в реестры других стран и (или) их передаче в резерв установленного количества или резерв объема квот Национального плана распределения квот на выбросы парниковых газов;

12) выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Компетенция местных исполнительных органов в области охраны окружающей природной среды закреплена в Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. и конкретизируется в ст. 20 Экологического кодекса РК. Местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы (далее — местные исполнительные органы) в области охраны окружающей среды:

1-1) реализуют государственную политику в области охраны окружающей среды;

1-2) заключают в пределах компетенции соглашения и меморандумы в области охраны окружающей среды;

2) на основании заключений государственных экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз, а также комплексной вневедомственной экспертизы, проведенных по проектно-сметной документации, в пределах своей компетенции запрещают или разрешают строительство, реконструкцию (расширение, техническое перевооружение, модернизацию) или капитальный ремонт предприятий, сооружений и иных объектов;

3) организуют и проводят в пределах своей компетенции государственную экологическую экспертизу объектов хозяйственной деятельности;

3-1) в пределах своей компетенции выдают разрешения на эмиссии в окружающую среду, устанавливают в них лимиты на эмиссии в окружающую среду;

4) организуют общественные слушания при проведении государственной экологической экспертизы;

5) вносят предложения по разработке документов в области охраны окружающей среды, передают на рассмотрение уполномоченного органа в области охраны окружающей среды инициативные проекты таких документов;

6) привлекают для проведения экспертных работ внешних экспертов (физических и юридических лиц), осуществляющих выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды;

7) разрабатывают в пределах своей компетенции целевые показатели качества окружающей среды;

8) организуют разработку программ по управлению отходами и обеспечивают их выполнение;

8-1) разрабатывают и представляют на утверждение местным представительным органам нормы образования и накопления коммунальных отходов;

9) выделяют земельные участки под строительство объектов по размещению отходов производства и потребления;

10) обеспечивают строительство объектов по удалению и размещению отходов;

11) обеспечивают соблюдение экологических требований при обращении с коммунальными отходами;

12) 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;

13) принимают решение о предоставлении природных ресурсов в природопользование в порядке, установленном законами Республики Казахстан;

14) осуществляют информирование населения о состоянии природных объектов, находящихся на соответствующей территории;

15) осуществляют регистрацию проведения общественной экологической экспертизы;

16) разрабатывают и представляют уполномоченному органу в области охраны окружающей среды инвестиционные проекты в области охраны окружающей среды;

17) осуществляют в интересах местного государственного управления иные полномочия, возлагаемые на местные исполнительные органы законодательством Республики Казахстан;

17-1) согласовывают планы природоохранных мероприятий в пределах своей компетенции;

17-2) организуют проведение прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обращения с коммунальными отходами;

17-3) утверждают правила расчета норм образования и накопления коммунальных отходов;

18) разрабатывают и согласовывают с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды проекты по сокращению выбросов и поглощению парниковых газов<sup>51</sup>.

В статье 20-1 Экологического кодекса РК закреплена компетенция местных исполнительных органов районов, городов областного значения в области коммунального хозяйства. Они:

1) разрабатывают и представляют на утверждение местным представительным органам районов, городов областного значения нормы образования и накопления коммунальных отходов;

2) разрабатывают и представляют на утверждение местным представительным органам районов, городов областного значения тарифы на сбор, вывоз, захоронение и утилизацию коммунальных отходов;

2-1) реализуют государственную политику в области обращения с коммунальными отходами;

3) осуществляют в интересах местного государственного управления иные полномочия, возлагаемые на местные исполнительные органы законодательством Республики Казахстан.

Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК является ведомством Министерства энергетики Республики Казахстан (далее — Министерство), осуществляющим функции экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе.

Комитет осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Положением.

Основными задачами Комитета являются:

---

<sup>51</sup> Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. № 148-III // <http://online.zakon.kz>

1) улучшение качества окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, сохранение природных ресурсов и достижение благоприятного уровня экологически устойчивого развития общества;

2) совершенствование системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды и государственного экологического контроля в пределах своей компетенции;

3) организация и проведение государственной экологической экспертизы в соответствии с требованиями действующего законодательства Республики Казахстан;

4) организация, координация, нормирование эмиссий и осуществление выдачи экологических разрешений;

5) осуществление государственного экологического контроля;

6) реализация государственной политики в нефтегазовой, нефтехимической промышленности, транспортировки углеводородного сырья, государственного регулирования производства нефтепродуктов, газа и газоснабжения, магистрального трубопровода в пределах своей компетенции.

Основные функции Комитета:

1) обеспечивать реализацию государственной политики в пределах своей компетенции;

2) осуществлять регулятивные, реализационные и контрольно-надзорные функции и участвуют в выполнении стратегических функций центрального исполнительного органа в пределах компетенции;

3) утверждать нормативные правовые акты по вопросам, входящим в компетенцию ведомства, и при наличии прямой компетенции по их утверждению в актах министерств, за исключением нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;

4) осуществлять контроль и надзор за деятельностью физических и юридических лиц в пределах компетенции;

5) осуществлять контрольные и надзорные функции за деятельностью местных исполнительных органов по вопросам, относящимся к полномочиям ведомства;

6) осуществлять международное сотрудничество в пределах своей компетенции;

7) осуществлять лицензирование или разрешительные процедуры в пределах своей компетенции;

8) осуществлять разрешительный контроль;

9) осуществлять аккредитацию газосетевых организаций;

10) выдавать разрешения на сжигание в факелах попутного и (или) природного газа при испытании объекта скважин, пробной эксплуатации месторождения, технологически неизбежном сжигании газа при пуско-на-

ладке, эксплуатации, техническом обслуживании и ремонтных работах технологического оборудования;

11) выдавать разрешение на строительство или размещение морского оружия;

12) выдавать разрешение на бурение поисковой, разведочной, эксплуатационной скважины или иной скважины на море;

13) выдавать разрешение на нагнетание попутного и природного газа для поддержания внутрипластового давления;

14) выдавать разрешение на работы по строительству, монтажу или прокладке нефтегазопроводов на море;

15) вести реестр оптовых поставщиков нефтепродуктов и вносить в него изменения и дополнения;

16) принимать уведомления о начале или прекращении деятельности по проведению морских научных исследований в порядке, определяемом Законом Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. «О разрешениях и уведомлениях»<sup>52</sup>;

17) принимать уведомления о начале или прекращении деятельности, связанной с оптовыми поставками нефтепродуктов, в порядке, определяемом Законом Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. «О разрешениях и уведомлениях»<sup>52</sup>;

18) осуществлять запрос информации из национальных реестров идентификационных номеров;

19) проводить анализ и оценку рисков причинения вреда жизни и здоровью человека и окружающей среде в сфере проведения нефтяных операций и транспортировки нефти;

20) осуществлять государственный контроль в области проведения нефтяных операций;

21) осуществлять государственный контроль в сфере газа и газоснабжения;

22) осуществлять государственный контроль за производством отдельных видов нефтепродуктов;

23) осуществлять в пределах своей компетенции государственный контроль за соблюдением законодательства Республики Казахстан о магистральном трубопроводе;

24) осуществлять контроль за соблюдением недропользователями порядка приобретения товаров, работ и услуг при проведении операций по недропользованию по углеводородному сырью;

---

<sup>52</sup> Закон Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» от 16 мая 2014 г. № 202-V // <http://online.zakon.kz>



25) осуществлять контроль за выполнением недропользователями условий контрактов по углеводородному сырью и соглашений о разделе продукции, включая обязательства по местному содержанию в закупках товаров, работ и услуг и местному содержанию в кадрах;

26) проводить государственную экологическую экспертизу в пределах своей компетенции;

27) выдавать разрешения на эмиссии в окружающую среду объектов в пределах компетенции и устанавливать в них лимиты на эмиссии в окружающую среду;

28) выдавать комплексные экологические разрешения;

29) выдавать и переоформлять сертификаты на выбросы парниковых газов;

30) согласовывать выдачу лицензии, разрешения, договора (контрактов) в области использования природных ресурсов в пределах своей компетенции;

31) осуществлять выдачу лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды (подвиды деятельности: природоохранное проектирование, нормирование для I категории хозяйственной и иной деятельности; экологический аудит для I категории хозяйственной и иной деятельности);

32) выдавать разрешения на производство работ с использованием озоноразрушающих веществ, ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества;

33) принимать решения о проведении обязательного экологического аудита;

34) организовывать и совершенствовать систему государственного регулирования в области охраны окружающей среды, государственной экологической экспертизы, лицензионной и эколого-экспертной деятельности, нормирования и стандартов в пределах своей компетенции, а также системы экономических методов и механизмов стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды;

35) обеспечивать в установленном законодательством Республики Казахстан порядке доступ к экологической информации в пределах своей компетенции;

36) организовать ведение реестра наилучших доступных технологий;

37) вести Государственный реестр природопользователей и источников загрязнения окружающей среды;

38) вести реестр проектов нормативных правовых актов, прошедших государственную экологическую экспертизу;

39) вести реестр экологически опасных технологий, техники и оборудования;

40) осуществлять государственный экологический контроль за соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан, нормативов качества окружающей среды и экологических требований, в том числе за:

- соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан;
- проведением мер по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды;
- 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 требований при осуществлении выбросов парниковых газов;

- 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 выполнении ее условий;

- соблюдением требований о проведении обязательного экологического аудита и представлении 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;

- соблюдением экологических требований к технологиям, технике и оборудованию;

- соблюдением условий, указанных в договоре аренды комплекса «Байконур» между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан;

- соблюдением требований о представлении данных о фактически ввезенном, вывезенном и реализованном количестве озоноразрушающих веществ в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды;

41) осуществлять государственный контроль в области использования и охраны водного фонда Республики Казахстан в соответствии со своей компетенцией;

42) осуществлять государственный контроль за соблюдением требований к режиму хозяйственной деятельности на водоохранных зонах и полосах в пределах своей компетенции;

43) осуществлять государственный контроль за охраной недр;

44) осуществлять контроль количества выбросов парниковых газов субъектами администрирования;

45) определять совместно с уполномоченным органом по изучению и использованию недр размер ущерба, причиненного вследствие нарушения требований в области охраны недр в части загрязнения недр;

46) согласовывать проекты перечней участков недр, за исключением участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, подлежащих выставлению на конкурс;

47) осуществлять контроль за соблюдением законодательства Республики Казахстан в области охраны окружающей среды при производстве и обороте нефтепродуктов;

48) осуществлять государственный контроль за выполнением физическими и (или) юридическими лицами, осуществляющими экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, обязанности по заключению договора обязательного экологического страхования;

49) осуществлять контроль за соблюдением требований к размещению отходов на полигонах и содержанию полигонов;

50) совершенствовать деятельность служб лабораторно-аналитического контроля в системе органов государственного экологического контроля;

51) составлять перечень общественных объединений, в уставе которых предусмотрены функции общественного экологического контроля;

- 52) согласовывать программы развития переработки попутного газа;
- 53) согласовывать программы фоновых экологических исследований при проведении нефтяных операций в казахстанском секторе Каспийского моря;
- 54) осуществлять согласование генеральных схем организации территории Республики Казахстан, межрегиональных схем территориального развития, комплексных схем градостроительного планирования и иной градостроительной документации, затрагивающей территории экологических коридоров;
- 55) осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в пределах компетенции, установленной законами Республики Казахстан;
- 56) обеспечивать в пределах своей компетенции соблюдение законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан в области национальной безопасности, защиты государственных секретов, гражданской защиты, мобилизационной подготовки и мобилизации;
- 57) осуществлять руководство деятельностью подведомственных организаций по планированию и проведению мероприятий по обеспечению национальной безопасности;
- 58) осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан.

Комитет в пределах своих полномочий:

- 1) получает от министерств, ведомств и иных центральных и местных исполнительных органов, предприятий и организаций, а также должностных лиц необходимую информацию в пределах своей компетенции;
- 2) вносит предложения о создании Экспертного Совета по государственной экологической экспертизе, являющегося совещательным органом;
- 3) запрашивает и получает документацию, результаты анализов и иные материалы, необходимые для осуществления государственного экологического контроля;
- 4) вносит предложения по реализации проектов государственных программ и прогнозов Республики Казахстан по вопросам охраны окружающей природной среды и природных ресурсов;
- 5) вносит предложения структурным подразделениям Министерства о разработке нормативных правовых актов, а также необходимости внесения в них изменений и дополнений;
- 6) организует и осуществляет в пределах своей компетенции взаимодействие с международными экологическими организациями, иностранными юридическими лицами, участвует в межгосударственном сотрудничестве

по выполнению принятых Республикой Казахстан соглашений и конвенций, экологических программ и проектов;

7) осуществляет контроль деятельности территориальных органов Комитета;

8) осуществляет иные права, установленные действующими законодательными актами Республики Казахстан.

В обязанности Комитета входит:

1) разъяснение вопросов, входящих в компетенцию Комитета;

2) представление необходимых материалов и справок в пределах своей компетенции и в рамках законодательства в случае официального запроса об этом структурными подразделениями Министерства и государственными органами;

3) обеспечение соблюдения сотрудниками Комитета норм этики административных государственных служащих;

4) доведение до сведения руководства Министерства или до правоохранительных органов о ставших известными случаях коррупционных правонарушений.

Компетенция отраслевых органов — Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики РК, Комитета геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию РК, Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК, Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК закреплена в отраслевых экологических законах и соответствующих Положениях об этих органах.

Так, компетенция Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики РК закреплена в ст. 14 Земельного кодекса РК от 20 июня 2003 г. и в Положении о Комитете по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики Республики Казахстан<sup>53</sup>.

Компетенция Комитета геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию РК установлена в ст. 17 Закона РК «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 г.<sup>44</sup> и Положении государственного учре-

---

<sup>53</sup> Положение о Комитете по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики Республики Казахстан. Утверждено приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики Республики Казахстан» от 29 сентября 2014 г. № 30 // <http://online.zakon.kz>

ждения «Комитет геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан»<sup>54</sup>.

Компетенция Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК легализована в ст. 37 Водного кодекса РК от 9 июля 2003 г. и Положении о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан<sup>55</sup>.

Компетенция Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК закреплена в ст. 9 Закона РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г.<sup>45</sup> и Положении о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан<sup>56</sup>.

Рассмотрим компетенцию функциональных органов управления.

Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан является ведомством Министерства энергетики Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сферах использования атомной энергии и электроэнергетики. Его компетенция установлена в Положении от 7 октября 2014 г.<sup>57</sup> Основными задачами Комитета выступают: 1) реализация государственной политики в области электроэнергетики и использования атомной энергии; 2) осуществление иных задач, возложенных на Комитет, в пределах своей компетенции.

Функции:

---

<sup>54</sup> Положение государственного учреждения «Комитет геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан». Утвержденное приказом и. о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» и его территориальных подразделений» от 15 октября 2014 г. № 67 // <http://online.zakon.kz>

<sup>55</sup> Положении о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан. Утверждено приказом Министра сельского хозяйства Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» от 10 октября 2014 г. № 19-5/519 // <http://online.zakon.kz>

<sup>56</sup> Положение о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан. Утвержденное приказом Министра сельского хозяйства Республики Казахстан «Об утверждении положений о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан и его областных территориальных инспекциях» от 5 июня 2015 г. № 18-5/520 // <http://online.zakon.kz>

<sup>57</sup> Положение государственного учреждения «Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан». Утверждено приказом Министра энергетики Республики Казахстан «Об утверждении Положения государственного учреждения «Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан» и его территориальных органов» от 7 октября 2014 г. № 42 // <http://online.zakon.kz>

1) обеспечивает реализацию государственной политики в области электроэнергетики и использования атомной энергии;

2) осуществляет регулятивные, реализационные и контрольно-надзорные функции и участвует в выполнении стратегических функций центрального исполнительного органа в пределах компетенции;

3) утверждает нормативные правовые акты по вопросам, входящим в компетенцию ведомства, и при наличии прямой компетенции по их утверждению в актах министерств, за исключением нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;

4) осуществляет контроль и надзор за деятельностью физических и юридических лиц в пределах компетенции;

5) осуществляет контрольные и надзорные функции за деятельностью местных исполнительных органов по вопросам, относящимся к полномочиям ведомства;

6) осуществляет международное сотрудничество в пределах своей компетенции;

7) осуществляет разрешительный контроль;

8) проводит инспекции, связанные с исполнением своих полномочий в сфере атомной энергии;

9) осуществляет контроль за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии;

10) осуществляет контроль за обеспечением физической защиты ядерных установок, ядерных материалов и источников ионизирующего излучения;

11) осуществляет контроль за соблюдением норм и правил радиационной безопасности, условий лицензий;

12) осуществляет государственный контроль в области радиационной безопасности населения;

13) осуществляет контроль за экспортом, импортом, перемещением, транзитом и размещением ядерных материалов и других источников ионизирующих излучений;

14) осуществляет контроль за экспортом и импортом товаров и услуг в области использования атомной энергии, включающими передачу, продажу или покупку в коммерческих целях или передачу некоммерческого характера;

15) осуществляет государственный учет и контроль ядерных материалов и источников ионизирующего излучения;

16) осуществляет ведение государственного реестра источников ионизирующего излучения;

17) осуществляет согласование импорта, экспорта и транзита источников ионизирующего излучения, продукции, подлежащей экспортному кон-



тролю, и товаров, контролируемых в целях национальной безопасности, в рамках своей компетенции;

18) осуществляет лицензирование в сфере использования атомной энергии и разрешительного контроля в соответствии с законодательством Республики Казахстан о разрешениях и уведомлениях;

19) осуществляет контроль за подключением объектов по использованию возобновляемых источников энергии к электрическим сетям энергопередающих организаций в соответствии с законодательством Республики Казахстан об электроэнергетике;

20) составляет протоколы об административных правонарушениях в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях;

21) подготавливает предложения по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в области электроэнергетики;

22) вносит предложения собственникам организаций о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в допущении аварий, несчастных случаев и иных грубых нарушений технических требований нормативных правовых актов в области электроэнергетики, или направляет материалы в соответствующие государственные органы о привлечении к административной или уголовной ответственности в соответствии с законами Республики Казахстан лиц, виновных в нарушении законодательства Республики Казахстан об электроэнергетике;

23) разрабатывает, согласовывает и утверждает в пределах своей компетенции нормативные технические акты Республики Казахстан, инструкций, методические указания в области электроэнергетики и использования атомной энергии;

24) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, который заменил Комитет таможенного контроля, осуществляет экологические функции в соответствии с задачами, возложенными на него Таможенным кодексом РК от 5 апреля 2003 г. Он является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах компетенции центрального исполнительного органа регулятивные, реализационные и контрольные функции в сфере таможенного дела, по обеспечению полноты и своевременности поступлений налогов, таможенных и других обязательных платежей в бюджет, исчисления, удержания, перечисления обязательных пенсионных взносов и обязательных профессиональных пенсионных взносов, исчисления и уплаты социальных отчислений, госу-

дарственного регулирования производства, оборота этилового спирта и алкогольной продукции, табачных изделий, оборота отдельных видов нефтепродуктов и биотоплива, государственного регулирования и контроля в области реабилитации и банкротства, участие в реализации налоговой политики и политики в сфере таможенного дела, участие в разработке и реализации таможенного регулирования в Республике Казахстан отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведении таможенного контроля, властных отношений между органами государственных доходов и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами, а также функции по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию экономических и финансовых преступлений и правонарушений в пределах, предусмотренных законодательством, и иные функции в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В пункте 7 ст. 8 Таможенного кодекса говорится, что к основным задачам таможенных органов РК относится обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств — членов Таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды; проведение радиационного контроля в пунктах пропуска через таможенную границу Таможенного союза; проведение транспортного и санитарно-карантинного контроля в автомобильных пунктах пропуска через таможенную границу Таможенного союза; обеспечение в пределах своей компетенции защиты территории Республики Казахстан от заноса заразных и экзотических болезней животных и карантинных объектов из других государств путем проведения государственного ветеринарно-санитарного контроля и государственного карантинного фитосанитарного контроля в автомобильных пунктах пропуска через таможенную границу Таможенного союза, за исключением лабораторного контроля и лабораторной экспертизы.

Также в Положении о Комитете государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан<sup>58</sup> кроме вышеуказанных закреплена задача осуществления контроля над оборотом нефтепродуктов и биотоплива.

---

<sup>58</sup> Положение о Комитете государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан. Утверждено приказом Министра финансов Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан» от 26 сентября 2014 г. № 417 // <http://online.zakon.kz>

Непосредственное участие таможенных органов в природоохранных мероприятиях осуществляется в соответствии с планами совместных мероприятий, которые разрабатываются Комитетом таможенного контроля и заинтересованными органами на определенные периоды времени. Так, по этим планам таможенные органы усилили проведение досмотра авиапассажиров, вылетающих за пределы РК, активизировали работу таможенных постов на автомобильных и железнодорожных переходах с целью выявления и пресечения попыток вывоза ценных хищных ловчих птиц в сопредельные с Республикой Казахстан государства.

Таможенные органы оказывают содействие природоохранительным органам не только в рамках специально разработанных планов, но и в процессе выполнения обычных функциональных обязанностей. Пресекая случаи экологической контрабанды, таможенные органы обеспечивают природоохранительные органы необходимой информацией и предоставляют им возможность проследить путь к истокам экологического правонарушения. Предметом экологической контрабанды могут являться токсические, радиоактивные вещества, отходы, редкие растения, животные, незаконно добытые богатства недр.

Комитет индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан является ведомством Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан, осуществляющим реализационные, регулятивные, контрольно-надзорные функции, а также участвующим в выполнении стратегических функций Министерства в сфере индустриального развития отраслей промышленности страны, экспортного контроля, в области промышленной безопасности, энергосбережения и повышения энергоэффективности, развития местного содержания.

В соответствии с Положением Комитет индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 23 октября 2014 г.<sup>59</sup> осуществляет государственный контроль и надзор:

- за соблюдением юридическими и физическими лицами, организациями, эксплуатирующими опасные технические устройства, требований Зако-

---

<sup>59</sup> Положение о государственном учреждении «Комитет индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан». Утверждено приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении Положения о государственном учреждении «Комитет индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» от 23 октября 2014 г. № 97 // <http://online.zakon.kz>

на Республики Казахстан от 11 апреля 2014 г. «О гражданской защите»<sup>60</sup>, в части обеспечения промышленной безопасности;

- в области промышленной безопасности при эксплуатации магистрального трубопровода;

- за соблюдением правил и норм по промышленной безопасности при проведении операций по недропользованию;

- за соблюдением требований, установленных Законом Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. «О безопасности химической продукции»<sup>61</sup> и техническими регламентами в области безопасности химической продукции.

Министерство здравоохранения и социального развития Республики Казахстан является государственным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство в области здравоохранения и социально-трудовой сфере. Это центральный исполнительный орган Республики Казахстан, осуществляющий государственное регулирование в области охраны здоровья граждан, медицинской и фармацевтической науки, медицинского и фармацевтического образования, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, обращения лекарственных средств, контроля за качеством медицинских услуг.

В соответствии с Положением от 23 сентября 2014 г.<sup>62</sup> Министерство выполняет следующие функции в данной области: взаимодействует с общественными организациями в области охраны здоровья граждан, формирования здорового образа жизни, санитарно-эпидемиологического благополучия населения; осуществляет организацию и оказание медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях; руководит деятельностью государственных учреждений санитарно-эпидемиологической службы по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия на территории РК; организует охрану территории РК от завоза и распространения карантинных заболеваний; взаимодействует с государственными органами по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия на ведомственных объектах санитарно-эпидемиологического надзора РК, утверждает санитарные правила и нормы, гигиенические нормативы в пределах своих полномочий. В целях реализации своих задач и осуществления вмененных функций Мини-

---

<sup>60</sup> Закон Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 г. № 188-V // <http://online.zakon.kz>

<sup>61</sup> Закон Республики Казахстан «О безопасности химической продукции» от 21 июля 2007 г. № 302-III // <http://online.zakon.kz>

<sup>62</sup> Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Республики Казахстан. Утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан» от 23 сентября 2014 г. № 1005 // <http://online.zakon.kz>

стерство имеет право осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор и принимать меры административного воздействия за нарушения санитарно-эпидемиологических правил, норм и гигиенических нормативов.

Комитет технического регулирования и метрологии Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан является ведомством Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан, осуществляющим регулятивные, реализационные и контрольные функции, а также участвующим в выполнении стратегических функций Министерства в сферах технического регулирования и метрологии, действует в соответствии с Положением от 17 октября 2014 г.<sup>63</sup> Его экологической функцией является нормирование (стандартизация) качества окружающей природной среды.

Беглый анализ компетенции органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан показал, что республиканское законодательство «страдает» односторонностью: установлены только правомочия указанных органов, но отсутствует законодательная регламентация их обязанностей, практически нет норм об их ответственности в случае «некачественного» их выполнения.

## ***2.2 Органы внутренних дел Республики Казахстан в системе органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности***

### ***2.2.1 Нормативные основы участия органов внутренних дел Республики Казахстан в обеспечении экологической безопасности***

Экологическая деятельность органов внутренних дел — это их деятельность по применению экологического законодательства, выявлению и пресечению экологических правонарушений, применению мер эколого-правовой ответственности и разработке мер по их предупреждению и устранению.

Нормативную базу экологической деятельности органов внутренних дел составляют две группы законов и подзаконных нормативных актов. Первую группу составляют Конституция Республики Казахстан и природоохрани-

---

<sup>63</sup> Положение государственного учреждения «Комитет технического регулирования и метрологии Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан». Утверждено приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет технического регулирования и метрологии Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» и его территориальных подразделений» от 17 октября 2014 г. // <http://online.zakon.kz>

тельные нормативные правовые акты общего значения. Во вторую входят правовые источники, содержащие прямые предписания, которые обеспечивают непосредственное участие органов внутренних дел в охране окружающей природной среды.

Рассмотрим первую группу нормативных актов.

В статье 31 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. указано, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Как видим, Конституция РК закладывает основы деятельности государственных органов в целом и отсылает к другим нормативным актам, в которых конкретизируются функции ОВД, в том числе и экологические. В некоторых подзаконных нормативных актах содержатся положения об экологической деятельности ОВД. Так, в частности, в Постановлении Кабинета министров РК «О мерах по охране осетровых видов рыб и других ценных биологических ресурсов Урало-Каспийского бассейна» от 8 апреля 1993 г.<sup>64</sup> содержится указание Министерству внутренних дел РК осуществлять мероприятия по охране ценных видов рыбы и других биологических ресурсов Урало-Каспийского бассейна, а в соответствии с Положением о государственном контроле за использованием и охраной окружающей природной среды в Республике Казахстан от 18 декабря 1991 г.<sup>65</sup> (ныне отмененном) Министерство внутренних дел РК относилось к специально уполномоченным органам государственного контроля в области охраны окружающей природной среды в части контроля за выбросами вредных веществ в атмосферу от автотранспортных средств, организации работы экологической милиции.

Во второй группе нормативных актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел по охране окружающей природной среды, в качестве основного источника выступает Закон РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup> Некоторые задачи органов внутренних дел можно рассмотреть сквозь призму экологической деятельности, а именно:

---

<sup>64</sup> Постановление Кабинета министров Республики Казахстан «О мерах по охране осетровых видов рыб и других ценных биологических ресурсов Урало-Каспийского бассейна» от 8 апреля 1993 г. № 278 // <http://online.zakon.kz>

<sup>65</sup> Положение о государственном контроле за использованием и охраной окружающей природной среды в Республике Казахстан. Утверждено Постановлением Кабинета министров Республики Казахстан «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием и охраной окружающей природной среды в Республике Казахстан» от 18 декабря 1991 г. № 785 // <http://online.zakon.kz>

<sup>66</sup> Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г. № 199-V // <http://online.zakon.kz>

1) охрана общественного порядка (в том числе и экологического) и обеспечение общественной безопасности (в том числе и экологической), в том числе в условиях чрезвычайного положения;

2) предупреждение, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений (в том числе и экологических), а также розыск преступников;

3) осуществление предварительного следствия, дознания и административного производства по экологическим делам;

4) в необходимых случаях оказание содействия органам государственной противопожарной службы в обеспечении пожарной безопасности (например, в борьбе с лесными пожарами);

5) охрана государственных и иных объектов (например, памятников природы, рекреационных зон);

6) участие в проведении совместно с иными государственными органами природоохранных мероприятий, в том числе при чрезвычайных ситуациях, содействие природоохранным органам в борьбе с браконьерством;

7) осуществление лицензионной и разрешительной деятельности (контроль в области оборота оружия — мера по предупреждению браконьерства);

8) осуществление режимных и охранных мероприятий на особо важных и особорежимных объектах, территориях Республики Казахстан (например, на особо охраняемых природных территориях);

9) осуществление международного сотрудничества по вопросам, относящимся к ведению органов внутренних дел (например, по вопросам трансграничной экологической преступности).

В соответствии со ст. 5 «Компетенция органов внутренних дел» Закона органы внутренних дел в соответствии с законодательством Республики Казахстан в пределах возложенных задач осуществляют:

- комплекс мер, направленных на выявление, изучение, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

- комплекс мер по охране общественного порядка;

- государственный контроль и надзор за дорожным движением и обеспечением его безопасности;

- государственный контроль за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему;

- охрану физических лиц и объектов, подлежащих государственной охране;

- лицензионную и разрешительную деятельность;

- производство по делам об административных правонарушениях;

- раскрытие и расследование уголовных правонарушений;

- оперативно-разыскную деятельность;

- исследования;
- розыск;
- международное сотрудничество;
- иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

Кроме того, в Законе РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»<sup>66</sup> закрепляются права и обязанности органов внутренних дел в охране природы.

К сожалению, в ст. 6 «Полномочия органов внутренних дел» не установлена обязанность органов внутренних дел РК участвовать в проведении экологических мероприятий, хотя экологические функции органами внутренних дел РК выполняются. В части 1 ст. 6 указаны следующие обязанности, в рамках выполнения которых реализуются и экологические функции ОВД РК:

- защищать жизнь, здоровье, права и свободы человека и гражданина от противоправных посягательств;
- принимать, регистрировать и рассматривать заявления или сообщения о происшествии, совершенном или готовящемся уголовном или административном правонарушении, информировать заявителя о принятом решении в установленном законодательством порядке;
- оказывать помощь физическим лицам, пострадавшим от противоправных посягательств, происшествий и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья;
- осуществлять общие, специальные и индивидуальные меры профилактики правонарушений;
- осуществлять патрулирование;
- осуществлять контроль за соблюдением правил дорожного движения и нормативов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения, регулировать дорожное движение;
- выявлять и пресекать административные правонарушения, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях;
- обеспечивать охрану общественного порядка при проведении массовых мероприятий;
- осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечению режима чрезвычайного или военного положения;
- осуществлять охрану физических лиц и объектов, подлежащих государственной охране;



- осуществлять контроль в форме проверок и иных формах за соблюдением физическими и юридическими лицами установленных правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением, взрывчатых материалов, наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров;

- принимать меры по обезвреживанию и уничтожению обнаруженных взрывчатых материалов, боеприпасов и взрывных устройств;

- выявлять, предотвращать, пресекать и раскрывать уголовные правонарушения, в том числе путем проведения оперативно-разыскных мероприятий;

- задерживать лиц, совершающих уголовные или административные правонарушения;

- устанавливать причины и условия, способствующие совершению уголовных правонарушений, принимать меры, направленные на их устранение;

- осуществлять досудебное производство по уголовным делам;

- проводить розыск лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения и отбытия уголовного наказания, исполнения решения суда, пропавших без вести;

- принимать меры безопасности в целях защиты жизни и здоровья лиц, подлежащих государственной защите, и их имущества.

Таким образом, указанные обязанности можно интерпретировать следующим образом:

- защищать экологические права и свободы человека и гражданина от противоправных посягательств;

- охранять общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность (в том числе экологический порядок и экологическую безопасность);

- предупреждать, выявлять, пресекать и раскрывать преступления (в том числе экологические);

- предупреждать, выявлять и пресекать административные правонарушения (в том числе экологические);

- осуществлять предварительное следствие, производить дознание (по экологическим преступлениям);

- осуществлять производство по делам об административных правонарушениях (по экологическим);

- принимать участие в правовом воспитании (в том числе экологическом) населения, изучать общественное мнение о состоянии правопорядка и мерах по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел;

- обеспечивать общественный порядок и безопасность при ликвидации последствий аварий, пожаров (в том числе лесных), стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуациях (например, природного характера);

- осуществлять контроль за соблюдением правил дорожного движения и иных нормативов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения (например, технических регламентов по охране окружающей среды);

- содействовать органам государственной противопожарной службы в осуществлении контроля за состоянием противопожарной безопасности на объектах всех форм собственности (включая леса);

- осуществлять государственный контроль за приобретением, хранением, перевозкой, ношением, ввозом, вывозом и использованием оружия и боеприпасов (за исключением воинских), контролировать соблюдение установленных правил обращения и функционирования оружия и боеприпасов, взрывчатых и сильнодействующих ядовитых веществ, радиоактивных материалов и веществ;

- обеспечивать охрану объектов государственной важности (в том числе и природных).

В части 2 ст. 6 «Полномочия органов внутренних дел» перечислены некоторые правомочия, в рамках выполнения которых реализуются и экологические функции ОВД РК.

Органы внутренних дел в пределах своей компетенции имеют право:

- требовать от физических и юридических лиц соблюдения законодательства Республики Казахстан, прекращения противоправных действий, а в случае невыполнения этих требований применять соответствующие меры принуждения;

- останавливать и досматривать транспортные средства, отстранять от управления ими лиц, запрещать эксплуатацию транспортных средств, временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств и пешеходов;

- производить оцепление участков местности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, охранных, массовых, карантинных мероприятий, проверке сведений об обнаружении взрывчатых материалов, боеприпасов и взрывных устройств, ядовитых и радиоактивных веществ, пресечении массовых беспорядков и иных групповых действий, угрожающих безопасности физических лиц, жизнедеятельности объектов инфраструктуры, нарушающих общественный порядок;

- производить при входе (въезде) в места проведения охранных, массовых мероприятий досмотр физических лиц, их вещей, транспортных средств и провозимых грузов, в том числе с применением технических средств, не до-

пускать в места их проведения лиц и транспортные средства с запрещенными предметами и вещами;

- устанавливать контрольно-пропускные пункты при проведении оперативно-профилактических, разыскных и иных специальных мероприятий;

- привлекать для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций силы и средства противопожарных и аварийно-спасательных служб, транспортные и другие материально-технические средства, средства связи и химической защиты организаций, при необходимости отдавать распоряжения на эвакуацию людей, материальных ценностей из опасной зоны, приостанавливать работу цехов и объектов на период ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- проводить проверки мест разработки, производства, ремонта, хранения, использования, уничтожения, торговли, коллекционирования и экспонирования гражданского и служебного оружия и патронов к нему, их основных составных частей, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением, мест хранения взрывчатых материалов;

- изымать оружие, боеприпасы, наркотические средства, психотропные вещества и прекурсоры, а также иные запрещенные предметы и вещества;

- входить беспрепятственно, осматривать жилые и иные помещения, территории и земельные участки (кроме представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом) при преследовании подозреваемых в совершении уголовных или административных правонарушений, угрожающих безопасности физических лиц, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается уголовное или административное правонарушение, произошел несчастный случай, для обеспечения личной безопасности физических лиц и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках;

- ограничивать, временно запрещать физическим лицам доступ или пребывание в жилищах, в определенных участках местности, если их нахождение создает угрозу жизни и здоровью человека, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспортных средств и пешеходов, а также в случаях проведения оперативно-разыскных мероприятий, следственных действий и массовых мероприятий.

И только в п. 15 четко прописана экологическая функция — принимать участие в карантинных, санитарно-противоэпидемических и природоохранных мероприятиях.

В части 3 ст. 6 указано, что в случае нарушения сотрудниками, военнослужащими и работниками органов внутренних дел при исполнении служебных обязанностей прав и свобод человека и гражданина, а также закон-

ных интересов физических и юридических лиц органы внутренних дел обязаны восстановить эти права, возместить нанесенный ущерб, обеспечить привлечение виновных к ответственности в соответствии с законами Республики Казахстан.

Сравнительный анализ Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г.<sup>67</sup> и Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup> позволяет сделать вывод, что произошла деэкологизация нового Закона: исключены многие нормы экологической направленности. Так, по Закону 2014 г. существенно сузилась сфера влияния органов внутренних дел на природопользователей — в тексте закона не были воспроизведены следующие существенные права сотрудников ОВД РК:

- право запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых угрожает окружающей среде;

- право устанавливать контрольно-пропускные пункты по решению соответствующих исполнительных органов и должностных лиц в местах массового произрастания дикорастущих наркотикосодержащих растений, нереста ценных пород рыб, на территории национальных парков, государственных заповедников;

- совместно с иными органами контролировать соблюдение требований природоохранного и ветеринарного законодательства, санитарных норм и правил гражданами и организациями, независимо от форм собственности, проведение организациями природоохранных, санитарно-эпидемиологических и противозпизоотических мероприятий;

- осуществлять в присутствии представителей администрации организаций проверку выполнения этих требований;

- приостанавливать частично или полностью работу организаций, отдельных производств и участников при нарушениях, создающих угрозу окружающей среде, возникновения эпидемий и эпизоотий.

Таким образом, наблюдается коренное расхождение Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup> и Кодекса РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г.: первый сужает сферу экологического контроля ОВД РК, второй — расширяет, так как в нем, в отличие от предыдущего КоАП РК от 30 января 2011 г., предусмотрены новые статьи об экологических правонарушениях, по которым ОВД РК имеют право налагать штрафы.

---

<sup>67</sup> Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г. № 2707 // <http://online.zakon.kz>

Помимо Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» к законодательным основам экологической деятельности этих органов относится группа нормативных актов, регулирующих деятельность их отдельных подразделений и служб: патрульной полиции, участковых инспекторов, дорожно-патрульной службы и т. д.

К ведомственным нормативным актам, регулиующим экологическую деятельность органов внутренних дел, относятся Постановления Правительства РК, приказы МВД РК, совместные приказы, ведомственные инструкции, правила, положения, издаваемые для решения проблемы обеспечения экологической безопасности.

Работа патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности организуется в соответствии с Инструкцией по организации этих служб<sup>68</sup>.

В ней урегулированы вопросы участия ОВД в организации охраны общественного порядка во время стихийных бедствий, крупных производственных аварий и катастроф, эпидемий, эпизоотий, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, крупных аварий и т. д.), но сохранились не все положения, касающиеся обеспечения экологической безопасности, которые были указаны в предыдущих нормативных актах, регулирующих деятельность патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан.

Так, в соответствии с Уставом патрульной службы МВД РК по обеспечению общественного порядка и безопасности, утвержденным приказом МВД РК от 31 декабря 1998 г. № 487, патрульные наряды полиции имели следующие права и обязанности: требовать от граждан и должностных лиц соблюдения норм санитарного режима (пп. 11 п. 106), пресекать факты повреждения зеленых насаждений (пп. 12 п. 106), обеспечивать охрану общественного порядка и выполнение режимных мероприятий на территории, объявленной в карантине (п. 239), запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых угрожает окружающей среде (п. 128).

Согласно пункту 98 Устава патрульные наряды полиции при расстановке нарядов особое внимание уделяли санаторно-курортным учреждениям, пляжам, водным станциям и другим местам массового пребывания граждан. В вечернее время предусматривалось выставление нарядов в лесных массивах и на дорогах, соединяющих курортные и дачные поселки, а также

---

<sup>68</sup> Инструкция по организации патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан. Утверждена приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан» от 28 октября 2013 г. № 53 // <http://online.zakon.kz>

зоны массового отдыха со станциями междугороднего и пригородного сообщения.

Глава 12 Устава была посвящена обеспечению общественного порядка при возникновении чрезвычайных обстоятельств, которые наступают при возникновении эпидемий, эпизоотий, очагов радиоактивного и химического заражения.

Аналогичные положения были закреплены в Уставе патрульно-постовой службы милиции 1992 г. Однако в Уставе патрульно-постовой службы милиции, утвержденном приказом МВД РК от 1 июля 1995 г., почему-то не были указаны права, запрещающие эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых угрожает окружающей среде, и осуществлять комплекс мер при обнаружении химических, радиоактивных и других веществ, представляющих опасность для населения.

В Правилах патрульной службы МВД Республики Казахстан по обеспечению общественного порядка и безопасности, утвержденных приказом МВД РК № 300 от 6 апреля 2001 г.<sup>69</sup>, экологические функции патрульной полиции не были четко отражены.

Правовое регулирование экологической деятельности участковых инспекторов претерпело изменения в сторону сужения объема экологических функций. Так, в Правилах по организации деятельности участковых инспекторов полиции органов внутренних дел и их помощников, утвержденных приказом МВД РК № 282 от 23 июня 2010 г.<sup>70</sup>, практически нет положений об экологическом аспекте деятельности участковых инспекторов полиции. Данные Правила определяют правовую основу, основные направления организации работы, цель и задачи, а также обязанности участковых инспекторов полиции органов внутренних дел и их помощников.

Участковый инспектор является основным представителем территориального органа внутренних дел на обслуживаемом административном участке, исполняющим в пределах своей компетенции возложенные на него обязанности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

---

<sup>69</sup> Правила патрульной службы МВД Республики Казахстан по обеспечению общественного порядка и безопасности. Утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об объявлении Правил патрульной службы МВД Республики Казахстан по обеспечению общественного порядка и безопасности» от 6 апреля 2001 г. № 300. — Астана, 2001.

<sup>70</sup> Правила по организации деятельности участковых инспекторов полиции органов внутренних дел и их помощников. Утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации деятельности участковых инспекторов полиции органов внутренних дел и их помощников» от 23 июня 2010 г. № 282 // <http://online.zakon.kz>

Под административным участком понимается территория городской или сельской местности, за которой закреплен участковый инспектор, ее размеры и границы определены приказом начальника городского, районного органа внутренних дел, в соответствии с установленной Правительством Республики Казахстан нагрузкой для участковых инспекторов.

Целью деятельности участкового инспектора и его помощника является защита прав, свобод и законных интересов граждан, а также снижение уровня правонарушений на обслуживаемом административном участке. Поэтому в цели их деятельности входят и защита экологических прав и законных интересов граждан, и пресечение экологических правонарушений.

В пункте 15 Правил перечислены основные задачи участковых инспекторов и их помощников, в рамках выполнения которых реализуются и экологические функции:

1) обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина от противоправных посягательств;

2) профилактика, предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений, охрана общественного порядка на территории обслуживаемого административного участка;

3) индивидуальная профилактика правонарушений со стороны лиц, состоящих на профилактическом учете (далее — профилактируемые лица) участкового инспектора;

4) осуществление административного производства в пределах компетенции, установленной законодательством;

5) совместно с местными исполнительными органами обеспечение участия граждан и организаций в профилактике правонарушений, в том числе противодействию распространению нетрадиционных религиозных течений;

6) сбор значимой информации на административном участке и передача ее в заинтересованные подразделения горрайоргана, а также в другие государственные органы.

В пункте 16 указаны обязанности участкового инспектора. Перечислим некоторые из них, в рамках которых реализуются обязанности участковых по обеспечению экологической безопасности.

Участковый инспектор в пределах своей компетенции обязан:

1) защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан (в том числе и экологические) от преступных и иных противоправных посягательств;

2) знать:

а) территорию административного участка, его особенности, систему дорог, расположение, режим работы и порядок охраны организаций всех форм собственности, баз, складов, иных мест хранения товарно-материальных ценностей и денежных средств, места стоянок транспортных средств, а

также объектов, подпадающих под действие лицензионно-разрешительной системы, аптек, а в сельской местности — все населенные пункты, фермерские и крестьянские хозяйства, гаражные, лесные и дачные массивы, заготовительные и перерабатывающие предприятия, места произрастания дикорастущих и культурных растений, содержащих наркотические вещества. Как видим, участковый инспектор должен владеть информацией о природных ресурсах, расположенных на его территории;

б) население административного участка, характер его занятости, этнический состав, местные обычаи, традиции. Данная информация способствует выявлению потенциальных экологических нарушителей, например, браконьеров;

в) количество преступлений, совершенных на административном участке, их разделение по видам, способам, месту и времени совершения, обстоятельства, способствовавшие их совершению. Указанная информация способствует накоплению сведений о совершаемых экологических уголовных правонарушениях, новых тенденциях в экологической преступности, новых способах совершения такого рода преступлений;

г) лиц, поведение которых в установленном законом порядке контролируется органами внутренних дел, в том числе придерживающихся нетрадиционных религиозных течений. Это может помочь выявить рецидивистов, систематически совершающих экологические правонарушения;

д) места концентрации лиц с противоправным поведением, а также места, где чаще всего допускаются нарушения общественного порядка и совершаются преступления;

е) силы и средства, участвующие в охране общественного порядка, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений на административном участке и т. д.;

3) оказывать в пределах своей компетенции правовую, медицинскую и иную помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

4) принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, незамедлительно сообщать о ее получении дежурному органов внутренних дел и в пределах своих полномочий принимать по ним своевременные меры, предусмотренные законодательством;

5) при наличии явных признаков совершения преступления приносить рапорт руководству горрайоргана о передаче материалов в подразделения следствия и дознания для дальнейшего проведения проверки;

6) подготавливать и вносить от имени начальника горрайоргана представления физическим и юридическим лицам об устранении причин и усло-



вий, способствовавших совершению правонарушения, установленных по делам и материалам, находящимся в его производстве и требовать их исполнение;

7) выявлять на административном участке лиц, допускающих совершение правонарушений и применять к ним своевременные меры индивидуальной профилактики;

8) при совершении преступления на обслуживаемом административном участке:

а) при прибытии на место происшествия раньше следственно-оперативной группы принимать меры по охране места происшествия и следов преступления;

б) проверять на причастность к совершенным преступлениям ранее судимых лиц, других профилактируемых лиц, а также жителей административного участка с противоправным поведением и т. д.

Деятельность участковых инспекторов за последнее десятилетие регулировалась множеством нормативных актов — Инструкцией по работе участкового инспектора милиции, утвержденной приказом МВД СССР № 87 от 20 апреля 1987 г.<sup>71</sup>, Инструкцией по организации работы участкового инспектора милиции, утвержденной приказом МВД РК № 471 от 31 декабря 1993 г.<sup>72</sup>, Инструкцией по организации работы участковых инспекторов полиции, утвержденной приказом МВД РК № 289 от 16 августа 1997 г.<sup>73</sup>, Положением об участковых уполномоченных органов внутренних дел Республики Казахстан, утвержденным Постановлением Правительства РК от 24 декабря 1996 г.<sup>74</sup>, Правилами по организации работы участковых инспекторов полиции, утвержденными приказом МВД РК № 100 от 5 февраля

---

<sup>71</sup> Инструкция по работе участкового инспектора милиции. Утверждена приказом МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87.

<sup>72</sup> Инструкция по организации работы участкового инспектора милиции. Утверждена приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции» от 31 декабря 1993 г. № 471. — Алматы, 1994.

<sup>73</sup> Инструкция по организации работы участковых инспекторов полиции. Утверждена приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации работы участковых инспекторов полиции» от 16 августа 1997 г. № 289. — Алматы, 1997.

<sup>74</sup> Положение об участковых уполномоченных органов внутренних дел Республики Казахстан. Утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан «О дополнительных мерах по укреплению общественного порядка и повышению роли участковых уполномоченных органов внутренних дел в предупреждении и профилактике правонарушений» от 24 декабря 1996 г. № 1598 // <http://online.zakon.kz>

2001 г.<sup>75</sup>, Правилами по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников, утвержденными приказом МВД РК № 494 от 22 июня 2001 г.<sup>76</sup>, Правилами по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников, утвержденными приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 14 декабря 2002 г. № 787<sup>77</sup>, Правилами о порядке деятельности участковых инспекторов полиции ОВД и их помощников, утвержденными приказом МВД РК № 564 от 5 октября 2004 г.<sup>78</sup>

Наиболее удачной в плане отражения экологических функций участковых инспекторов была Инструкция 1987 г.<sup>71</sup> Здесь довольно подробно были определены задачи участковых инспекторов в области охраны природы — оказывать содействие органам здравоохранения в обеспечении надзора за соблюдением санитарных правил содержания улиц, дворов и других территорий обслуживаемого участка, проведении карантинных мероприятий при эпидемиях, органам ветеринарного надзора — в проведении карантинных мероприятий при эпизоотиях, природоохранительным органам — в осуществлении мероприятий по охране зеленых насаждений, защите от загрязнения окружающей среды, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства.

Согласно Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции от 31 декабря 1993 г.<sup>72</sup>, участковые инспекторы должны были хорошо знать места произрастания дикорастущих наркотикосодержащих растений, контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами предприятий, учреждений, организаций установленных правил хранения оружия, сильнодействующих химических, ядовитых веществ и материалов (п. 3.2.9); имели право осматривать с участием администрации предприятия, учреждения и организации помещения, где находятся оружие, сильнодействующие химические, ядовитые и другие предметы и вещества, осма-

---

<sup>75</sup> Правила по организации работы участковых инспекторов полиции. Утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов полиции» от 5 февраля 2001 г. № 100. — Астана, 2001.

<sup>76</sup> Правила по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников. Утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников» от 22 июня 2001 г. № 494. — Астана, 2001.

<sup>77</sup> Правила по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников. Утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников» от 14 декабря 2002 г. № 787. — Астана, 2002.

<sup>78</sup> Правила о порядке деятельности участковых инспекторов полиции ОВД и их помощников. Утверждены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил о порядке деятельности участковых инспекторов полиции ОВД и их помощников» от 5 октября 2004 г. № 564. — Астана, 2004.

тривать имеющееся у граждан оружие и места их хранения с целью проверки соблюдения ими правил разрешительной системы (п. 4.13).

Инструкции по организации работы участковых инспекторов полиции 1997 г.<sup>73</sup> предшествовало принятие Положения об участковых уполномоченных органах внутренних дел Республики Казахстан от 24 декабря 1996 г.<sup>74</sup> Этим Положением были существенно расширены права участковых уполномоченных, в частности им было предоставлено право осуществлять дознание и административное производство, участвовать в раскрытии преступлений в пределах компетенции, установленной законодательством. Однако экологические функции участковых уполномоченных в данном Положении практически не отражены, указана лишь одна, да и то косвенная функция — осматривать имеющееся у граждан оружие, боеприпасы и места их хранения с целью проверки соблюдения ими правил разрешительной системы.

В Инструкции по организации работы участковых инспекторов полиции от 16 августа 1997 г.<sup>73</sup> воспроизводилось основное содержание вышеуказанного Положения. Здесь указывались функциональные обязанности участкового инспектора, позволяющие обеспечить качество окружающей среды в населенных пунктах. Так, участковый инспектор полиции должен был не реже 1 раза в год проверять соблюдение правил оформления и хранения владельцами огнестрельного оружия; не реже 1 раза в квартал — объекты разрешительной системы; ежемесячно — объекты, где хранятся 20 и более единиц оружия, а также склады взрывчатых веществ (п. 6.2), ежеквартально — соблюдение условий хранения, порядка учета и отпуска на объектах хранения сильнодействующих, ядовитых, радиоактивных и наркотических веществ (п. 6.3). Для участия в проверках названных объектов рекомендовалось привлекать компетентных представителей органов экологии, санитарии и здравоохранения.

В Правилах по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников, утвержденных приказом МВД РК № 494 от 22 июня 2001 г.<sup>76</sup> (п. 51) был установлен запрет для участковых инспекторов на осуществление контроля за соблюдением санитарно-ветеринарных, природоохранных, экологических норм, правил сенокошения, отвода земельных участков, полива. Однако данное положение вступило в противоречие со ст. 543 Кодекса РК об административных правонарушениях, в которой участковым инспекторам полиции органов внутренних дел было предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов внутренних дел за правонарушение, предусмотренное ст. 283 «Незаконная порубка и повреждение деревьев и кустарников». Позже данный приказ был отменен.

Охраной окружающей природной среды занимаются и подразделения разрешительной системы. В соответствии с Инструкцией о работе органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительной системы, утвержденной приказом МВД № 111 от 1 марта 2003 г.<sup>79</sup>, на органы внутренних дел возложен контроль за соблюдением физическими и юридическими лицами правил: 1) разработки, производства, ремонта, торговли, приобретения, коллекционирования, экспонирования, хранения, учета, перевозки и ввоза (вывоза) гражданского и служебного оружия и патронов к нему; 2) приобретения, перевозки, хранения, учета, ввоза (вывоза) взрывчатых материалов, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением, классификация которых установлена законодательством Республики Казахстан, а также в местах их постоянного хранения; 3) хранения ядовитых, наркотических, психотропных веществ и прекурсоров, радиоактивных материалов и соответствия персонала юридических лиц, квалификационным требованиям на лицензированный вид деятельности (п. 3).

Таким образом, подразделения разрешительной системы косвенно участвуют в охране животного мира, в обеспечении качества окружающей природной среды, ее защите от воздействия ядовитых и радиоактивных веществ.

В соответствии с Законом РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»<sup>66</sup> ОВД обязаны осуществлять на договорной основе охрану объектов государственной важности и исправительно-трудовых учреждений, контролировать состояние охраны организаций. Среди объектов, которые подлежат охране, фигурируют водохранилища, рыбные запасы, зеленые насаждения, парки, заповедники, памятники природы и так далее.

В настоящее время в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы Министерства внутренних дел Республики Казахстан» от 10 ноября 2001 г. № 1433<sup>80</sup> и приказом МВД РК № 73 от 15 марта 2006 г. «Об утверждении правил организации службы специальных военизированных охранных подразделений специальной службы охраны

---

<sup>79</sup> Инструкция «О работе органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительной системы». Утверждена приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции «О работе органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительной системы» и Правил «О порядке работы по приему, учету, хранению и обеспечению сохранности в органах внутренних дел изъятого, добровольно сданного, найденного оружия и боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, пороха, холодного оружия» от 1 марта 2003 г. № 111 // <http://online.zakon.kz>

<sup>80</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы Министерства внутренних дел Республики Казахстан» от 10 ноября 2001 года № 1433 // <http://online.zakon.kz>

ОВД РК»<sup>81</sup> созданы и функционируют Республиканское главное управление, областные (городские) управления, городские и районные отделы (отделения) специализированной службы охраны. Именно на эти подразделения возложена охрана объектов государственной важности, в том числе и природных объектов.

Финансирование указанных подразделений осуществляется за счет специальных (внебюджетных) средств, поступающих по договорам от предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, граждан, а также доходов, получаемых от других видов деятельности.

Знаменательным этапом в экологической деятельности органов внутренних дел стало создание экологической полиции. Еще в принятом в 1991 г. Законе Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР»<sup>82</sup> местным представительным органам было предоставлено право создавать и финансировать экологическую милицию (ст. 10 Закона). Это послужило толчком для создания различного рода специализированных полиций в области охраны окружающей природной среды. Поскольку не существовало — и это упущение — единого положения об экологической полиции, на местах этот вопрос решался по-разному. В одних регионах возникли экологические подразделения при управлениях дорожной полиции (санитарно-экологическое подразделение дорожной полиции Карагандинской области, специализированная экологическая рота ДПС управления дорожной полиции ГУВД г. Алматы), в других — относительно самостоятельные подразделения (отделы природоохранной и ветеринарной полиции при УВД областей, санитарные полиции городов), а положение некоторых было не совсем ясным, например, Каркаралинское районное управление экологии и биоресурсов ввело в штат трех сотрудников экологической милиции. Деятельность указанных специализированных подразделений регулировалась положениями о них, разрабатываемыми территориальными органами.

В Законе РК «Об органах внутренних дел РК» от 21 декабря 1995 г.<sup>67</sup> впервые была четко выделена обязанность — участие в проведении карантинных, санитарных и экологических мероприятий (ст. 10). Реализуя данное положение, Министерство внутренних дел РК создало в системе МВД РК Управление природоохранной и ветеринарной милиции, которое занималось вопросами природоохранной, ветеринарной и санитарной деятельности. Его функции были определены Положением об управлении природо-

---

<sup>81</sup> Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении правил организации службы специальных военизированных охранных подразделений специальной службы охраны ОВД РК» от 15 марта 2006 г. № 73. — Астана, 2006.

<sup>82</sup> Закон Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 г. // <http://online.zakon.kz>

охранной и ветеринарной милиции, утвержденным приказом МВД РК № 147 от 23 апреля 1996 г.<sup>83</sup> К сожалению, данный приказ утратил силу в связи с принятием приказа МВД РК № 187 «Об объявлении Положения о Департаменте административной полиции МВД РК» от 24 июня 1997 г.<sup>84</sup> и созданием Департамента административной полиции и служб административной полиции на местах, которым подчинялись подразделения природоохранной и ветеринарной милиции.

Подразделения природоохранной и ветеринарной милиции были созданы в 13 областных центрах, ряде городов и районов. Их работа осуществлялась в соответствии с положениями, разработанными на основе «Примерного положения об отделах, отделениях природоохранной и ветеринарной милиции при УВД областей» от 23 апреля 1996 г.<sup>83</sup>

Впоследствии была принята Инструкция «Об организации работы органов внутренних дел по линии природоохранной и ветеринарной милиции», утвержденная приказом МВД № 27 от 14 января 2002 г.<sup>85</sup>, и восстановлено Управление природоохранной и ветеринарной милиции в структуре МВД РК.

В настоящее время экологическая деятельность ОВД РК регулируется Инструкцией об организации работы органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях, утвержденной приказом МВД РК № 201 от 10 мая 2007 г.<sup>86</sup>

Данная Инструкция представляет собой нормативный акт, определяющий основные направления деятельности ОВД по линии природоохранной милиции, порядок взаимодействия с другими государственными органами, а также обязанности руководителей ДВД, ГОРОВД по обеспечению контроля за данной деятельностью.

Инструкция состоит из 5 разделов:

1. Общие положения.

---

<sup>83</sup> Положение об управлении природоохранной и ветеринарной милиции. Утверждено приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Положения об управлении природоохранной и ветеринарной милиции» от 23 апреля 1996 г. № 147. — Алматы, 1996.

<sup>84</sup> Положение о Департаменте административной полиции МВД РК. Утверждено приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об объявлении Положения о Департаменте административной полиции МВД РК» от 24 июня 1997 г. № 187. — Алматы, 1997.

<sup>85</sup> Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции «Об организации работы органов внутренних дел по линии природоохранной и ветеринарной милиции» от 14 января 2002 г. № 27 // <http://online.zakon.kz>

<sup>86</sup> Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции об организации работы органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях» от 10 мая 2007 г. № 201 // <http://online.zakon.kz>

2. Основные задачи и функции органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях.

3. Организация деятельности подразделений природоохранной полиции.

4. Права сотрудников подразделений природоохранной полиции.

5. Организация работы органов внутренних дел по участию в карантинных мероприятиях.

От прежней Инструкции «Об организации работы органов внутренних дел по линии природоохранной и ветеринарной полиции» от 14 января 2002 г., утвержденной приказом МВД № 27 от 14 января 2002 г.<sup>85</sup>, ныне действующая отличается структурой. Так, сейчас отдельно не выделяются разделы «Организация работы ГОРОВД по линии природоохранной и ветеринарной полиции», «Планирование и отчетность», по-другому обозначен раздел «Принципы организации взаимодействия органов внутренних дел и органов государственного ветеринарного надзора при проведении карантинных мероприятий в неблагополучных пунктах по остроинфекционным заболеваниям сельскохозяйственных животных». Зато отдельно выделен раздел «Права сотрудников подразделений природоохранной полиции».

Инструкция 2007 г.<sup>86</sup> содержит новые положения.

Во-первых, впервые подразделения природоохранной полиции объявлены самостоятельными подразделениями аппарата ДВД областей, городов Астана и Алматы.

Во-вторых, в Инструкции разграничены основные задачи и функции ОВД по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях. Раньше были указаны лишь задачи. Теперь в разделе 2 отмечается, что основными задачами органов внутренних дел в сфере борьбы с экологическими правонарушениями и проведения карантинных мероприятий являются:

1) участие в проведении совместно с иными государственными органами карантинных, санитарных и природоохранных мероприятий;

2) оказание содействия органам, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов по борьбе с браконьерством и другими нарушениями экологического законодательства.

Основными функциями органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях являются:

1) организация и осуществление мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение экологических правонарушений;

2) организация взаимодействия органов внутренних дел с органами, осуществляющими государственный контроль в области охраны окружа-

ющей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, другими правоохранительными органами по осуществлению совместных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение экологических правонарушений.

В-третьих, в условиях проводимой государством политики защиты прав человека и гражданина обозначена новая обязанность руководителей подразделений природоохранной полиции — изучение состояния учета и регистрации экологических правонарушений, заявлений, сообщений и другой информации граждан, государственных и негосударственных органов, общественных организаций по вопросам, относящимся к компетенции деятельности по линии природоохранной полиции.

В-четвертых, в отличие от прежней Инструкции 2002 г.<sup>85</sup>, где в содержании не были разграничены права и обязанности сотрудников подразделений природоохранной и ветеринарной полиции, в новой четко указаны обязанности и отдельно выделены в раздел 4 права сотрудников.

В старой Инструкции<sup>85</sup> права были указаны как обязанности, так как п. 14 гласил: «В функциональных обязанностях сотрудников подразделений природоохранной и ветеринарной полиции предусматривается, что они в пределах своей компетенции правомочны: ...»

В-пятых, права сотрудников подразделений природоохранной полиции существенно расширены за счет включения новых прав.

В соответствии с Инструкцией сотрудники подразделений природоохранной полиции имеют следующие права:

1) участвовать в проведении совместно с иными государственными органами карантинных, санитарных и природоохранных мероприятий, в том числе при чрезвычайных ситуациях; содействовать природоохранным органам в борьбе с браконьерством;

2) совместно с иными государственными органами контролировать соблюдение организациями, независимо от форм собственности, гражданами требований природоохранного и ветеринарного законодательства, проведение организациями природоохранных, санитарно-эпидемиологических и противоэпизоотических мероприятий;

3) проводить в присутствии представителей администрации организаций проверку выполнения экологических требований;

4) приостанавливать частично или полностью работу организаций, отдельных производств и участков при нарушениях, создающих угрозу окружающей среде, возникновении эпидемий и эпизоотий;

5) организовывать работу органов внутренних дел по вопросам охраны окружающей среды и ветеринарии в части их касающихся;



6) координировать работу служб органов внутренних дел по вопросам охраны окружающей среды;

7) осуществлять дознание в пределах своей компетентности.

8) осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к компетенции органов внутренних дел; составлять протоколы, налагать административные взыскания, производить административное задержание, досмотр лиц, вещей, транспортных средств, изъятие предметов и документов нарушителя, доставлять нарушителей, применять другие, предусмотренные законом меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

9) принимать, а также рассматривать в пределах своих полномочий заявления и сообщения о любых совершенных или готовящихся экологических преступлениях и правонарушениях, своевременно принимать меры по их предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию, задержанию лиц, их совершивших;

10) в порядке и случаях, установленных законодательством, останавливать транспортные средства и проверять у водителей документы на груз и право его перевозки;

11) в целях осуществления предусмотренных законодательством задач посещать особо охраняемые природные территории.

Как видим, отделы природоохранной полиции в большей части соответствуют идее создания единой экологической полиции.

Для более эффективной охраны рыбных запасов в рыболовецких районах создаются специализированные подразделения ОВД. Так, при ДВД Атырауской области действует отдел по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы, который вносит ощутимый вклад в дело охраны рыбных запасов, причем подчас его деятельность бывает более эффективной, нежели деятельность органов Северо-Каспийского регионального учреждения по охране биоресурсов. Его деятельность регламентирована Положением об отделе по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы, утвержденным приказом № 353 от 30 мая 2009 г. начальника Департамента внутренних дел Атырауской области<sup>87</sup>. Он является самостоятельным структурным отделом, осуществляющим свои обязанности в соответствии с настоящим Положением и на основе Конституции и законов Республики Казахстан, других нормативно-правовых актов Республики Казахстан, постановлений и распоряжений Президента и Правительства Республики Ка-

---

<sup>87</sup> Положение об отделе по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы. Утверждено приказом начальника Департамента внутренних дел Атырауской области от 30 мая 2009 г. № 353 // Архив ДВД Атырауской области за 2009 г.

захстан, а также нормативно-правовых актов, приказов и инструкций Министерства внутренних дел РК.

Деятельность отдела осуществляется на принципах защиты рыбных запасов от преступных посягательств, единоначалия, взаимодействия с другими органами внутренних дел, государственными учреждениями по защите природы, и другими государственными органами, должностными лицами, организациями и гражданами в пределах своих полномочий.

Штатная структура отдела состоит из 6 (дознания, криминальной полиции, общественной безопасности, патрульной полиции, «Пешное», «Курмангазы») отделений и 2 (дежурных инспекторов, тылового обеспечения) групп.

Основными обязанностями отдела является:

1) в пределах компетенций ДВД, структурных подразделений и подчиненных органов внутренних дел осуществлять общую стратегическую деятельность против нелегальной транспортировки, вывоза рыб и рыбных запасов;

2) совершенствовать организационно-правовую деятельность отдела, применять современные практические методы;

3) комплектовать ОВД высококвалифицированными кадрами;

4) обеспечить специальную подготовку, переподготовку и повышение квалификации сотрудников ОВД;

5) организовать исполнение распоряжений государственных органов о профилактике правонарушений;

6) контролировать прохождение судов по реке Урал и его устью;

7) проводить профилактику правонарушений через СМИ;

8) проводить совместные мероприятия с государственными органами и другими правоохранительными органами, службами ОВД;

9) совместно с трудовыми коллективами и гражданами решать проблемы профилактики правонарушений.

Отдел осуществляет следующие функции:

1) в своей деятельности осуществляет профилактику и предупреждение экологических преступлений;

2) в природоохранной сфере предупреждает административные правонарушения;

3) осуществляет расследование уголовных дел в природоохранной сфере;

4) контролирует прохождение судов по реке Урал и его устью, а также выезд людей, не имеющих отношения к природоохранной деятельности, в регионы строгого контроля;

5) пресекает факты кражи рыб и рыбных изделий в местах ловли рыб. Осуществляет контроль за выловом рыбы и охотой в пределах установленных государством лимитов;

6) проводит анализ работы сотрудников отдела по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы ДВД;

7) проводит анализ работы сотрудников оперативно-разыскных отделений;

8) проводит профилактику экологических преступлений через СМИ;

9) на основании мнения общественности проводит анализ работы отдела и структурных подразделений, осуществляет правовую агитацию, организует встречи с населением и трудовыми коллективами;

10) во время проведения рейдов оказывает помощь природоохранным учреждениям;

11) в природоохранных учреждениях проводит семинарские занятия, оказывает им методическую помощь в соблюдении законности и осуществлении природоохранных мероприятий<sup>87</sup>.

Аналогичное подразделение — водной полиции (4 единицы) — создано в ГОВД г. Балхаша Карагандинской области.

### ***2.2.2 Организационно-правовые формы и направления участия органов внутренних дел Республики Казахстан в обеспечении экологической безопасности***

Экологическая деятельность ОВД осуществляется в определенных организационно-правовых формах.

Они представляют собой специфическое осуществление юридических полномочий (компетенции) органов государства, заключающееся в совершении различных правовых действий (актов)<sup>88, 122</sup>. Так их называют потому, что в ходе реализации этих форм при помощи правоприменения организуется поведение людей с целью его упорядочения.

Проводя свое исследование в рамках кандидатской диссертации, мы проанализировали ряд точек зрения на организационно-правовые формы экологической деятельности органов внутренних дел таких ученых, как А. А. Примаченок (содействие определенным органам в охране и защите от загрязнения природных богатств, в борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства; надзор за соблюдением санитарных правил содержания городских территорий, загородных мест отдыха трудящихся-

---

<sup>88</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социальном обществе. — М.: Юридическая литература, 1972.

ся и пляжей)<sup>89, 13</sup>; В. В. Меркулов (профилактика экологических правонарушений; пресечение деяний, наносящих ущерб природе; координация природоохранительных мероприятий)<sup>90, 17</sup>; Г. И. Азаров и В. И. Волков (контроль, надзор и содействие природоохранительным органам)<sup>91, 15</sup>; В. В. Петров (охранительно-содействующая форма, охранительно-контрольная, охранительно-договорная и регулятивная)<sup>49, 377</sup>.

Проанализировав вышеуказанные точки зрения, мы пришли к выводу, что основными организационно-правовыми формами природоохранительной деятельности ОВД являются:

- экологический контроль;
- экологический надзор;
- рассмотрение дел об экологических правонарушениях (сюда включается и оперативно-разыскная деятельность);
- содействие природоохранительным органам;
- охранительно-договорная форма.

Основной организационно-правовой формой участия ОВД в охране окружающей природной среды является экологический контроль.

Долгое время экологический контроль как функция ОВД РК не был отражен в нормативных правовых актах. Первоначально экологический контроль ОВД РК осуществлялся только в сфере охраны атмосферного воздуха, так как налагать штрафы сотрудники ОВД РК могли только за эксплуатацию автотранспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах. Однако четко в Законе РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»<sup>67</sup> данная функция не была прописана, было лишь указано, что ОВД имеют право контролировать деятельность государственных органов, а также организаций в части обеспечения безопасности дорожного движения.

Позже некоторые контрольные функции в сфере обеспечения экологической безопасности нашли свое отражение в ведомственных нормативных правовых актах (в положениях об отделах природоохранной и ветеринарной полиции, о санитарной полиции и т. д.). Данное несоответствие было устранено принятием Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан и признании утра-

---

<sup>89</sup> Примеченок А. А. Деятельность органов внутренних дел Белоруссии по предупреждению и пресечению преступлений против социалистического порядка природопользования (уголовно-правовые вопросы). — Минск: МВШ МВД СССР, 1983.

<sup>90</sup> Меркулов В. В. Законодательные основы природоохранительной деятельности органов МВД СССР. — Рязань: РВШ МВД СССР, 1983.

<sup>91</sup> Азаров Г. И., Волков В. И. Природоохранительная деятельность органов внутренних дел. — М.: ВНИИ МВД СССР, 1990.

тившими силу указов Президента, имеющих силу закона, «О специальных органах, осуществляющих дознание и следствие» и «О Государственном следственном комитете Республики Казахстан и его органах» от 9 декабря 1998 г.<sup>92</sup>

В соответствии с п. 33-3 ст. 11 данного Закона органам внутренних дел было предоставлено право совместно с иными государственными органами контролировать соблюдение организациями, независимо от форм собственности, гражданами требований природоохранного и ветеринарного законодательства, санитарных норм и правил, проведение организациями природоохранных, санитарно-эпидемиологических и противоэпизоотических мероприятий; проводить в присутствии представителей администрации организаций проверку выполнения этих требований; приостанавливать частично или полностью работу организаций, отдельных производств и участков при нарушениях, создающих угрозу окружающей среде, возникновении эпидемий и эпизоотий.

К сожалению, данное достижение экологизации Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г.<sup>67</sup> было утрачено в связи с принятием нового Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup>

Экологический контроль, осуществляемый ОВД, отличается от контроля, реализуемого природоохранными органами. Для последних экологический контроль — основная функция деятельности, у первых же приоритетными являются другие функции. Также сужен круг природных объектов, в отношении охраны которых осуществляется экологический контроль со стороны ОВД.

Экологический контроль МВД РК условно можно разделить на два вида: внутриведомственный (внутренний) контроль и надведомственный (внешний) контроль<sup>42, 16</sup>.

В качестве внутриведомственного контроля можно рассматривать и контроль, осуществляемый за соблюдением природоохранных мероприятий автохозяйствами МВД, ДВД, УВД, УВДТ, гаражами военных баз, учебными заведениями, пансионатами, санаториями и домами отдыха, подразделениями полиции.

---

<sup>92</sup> Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан и признании утратившими силу указов Президента Республики Казахстан, имеющих силу закона, «О специальных государственных органах Республики Казахстан, осуществляющих дознание и следствие» и «О государственном следственном комитете Республики Казахстан и его органах» от 9 декабря 1998 г. № 307-1 // <http://online.zakon.kz>

Надведомственный контроль органов внутренних дел производится вне системы МВД РК в отношении других юридических и физических лиц. Такой вид контроля характерен для органов дорожно-патрульной службы МВД РК, подразделений разрешительной системы, отделов природоохранной полиции.

Основными направлениями экологического контроля, осуществляемого ОВД РК, являются: 1) в области охраны диких животных (за исключением водных животных); 2) в области охраны водных животных; 3) в области охраны растительного мира; 4) в области охраны вод; 5) в области охраны атмосферного воздуха. С принятием нового Кодекса РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. появилось новое направление — в области охраны недр, так как согласно ст. 396 КоАП РК органам внутренних дел было предоставлено право штрафовать нарушителей за незаконную передачу минеральных и биологических ресурсов континентального шельфа, территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан. Минеральные ресурсы представлены нефтью, газом, группой твердых полезных ископаемых.

Вместе с тем, органы внутренних дел практически не используют возможности осуществления экологического контроля в сфере промышленной деятельности, так как помимо ограничения инспекторских проверок, установленных Законом РК «О частном предпринимательстве»<sup>93</sup>, сотрудники ОВД редко самостоятельно наведываются на крупные промышленные предприятия в силу субъективных причин (некомпетентности, отсутствия практики, психологических факторов). А в настоящее время право ОВД РК осуществлять контроль на предприятиях было ликвидировано с принятием нового Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»<sup>66</sup>.

Наиболее успешное поле деятельности для сотрудников ОВД РК — это непроизводственная сфера, непосредственно окружающая природная среда.

Контроль в области охраны диких животных осуществляется органами внутренних дел самостоятельно, но в ряде случаев проводится совместно с заинтересованными органами — территориальными органами Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК, органами прокуратуры, таможенными органами и т. д.

Если раньше во время охотничьего сезона действовали мобильные группы, состоящие из работников ОВД (сотрудников служб административной полиции, включая отдел природоохранной полиции, участковых инспекторов и т. д.) и представителей территориальных органов Комитета лесного

---

<sup>93</sup> Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г. № 124 // <http://adilet.zan.kz>

хозяйства и животного мира, иногда с привлечением общественных инспекторов, то теперь на поимку браконьеров отправляются сотрудники природоохранной полиции. Тем не менее при необходимости задействуются и другие подразделения ОВД.

Для поимки правонарушителей организуются засады, а также выставляются посты наблюдения. Засады устраивают обычно в самих охотничьих угодьях, посты наблюдения — на подходах к ним. Находясь на таком посту, сотрудники ОВД могут обнаружить потенциальных браконьеров, определить их количество, вооруженность, обеспеченность транспортом. При необходимости постовые имеют право проверять наличие документов на право охоты, разрешения на оружие и т. д. В особых случаях сотрудники природоохранной полиции могут заручиться поддержкой работников дорожно-патрульной полиции.

При обнаружении факта нарушения в области охраны диких животных (за исключением водных животных) сотрудники ОВД составляют протокол о нарушении правил об охране и использовании животного мира.

Если в правонарушении содержатся признаки преступления, то на место совершения браконьерства вызывается оперативная группа (следователь, оперуполномоченные, эксперты), которая правомочна произвести действия по осмотру места происшествия, сбору вещественных доказательств и их процессуальному закреплению. Осмотр места происшествия оформляется протоколом.

Так, сотрудниками органов внутренних дел РК за последние три года было поставлено на учет 8 248 административных правонарушений, предусмотренных ст. 298 «Незаконная охота, пользование животным миром» (ст. 382 «Нарушение требований пользования животным миром и правил охоты» нового КоАП РК) КоАП РК, из них 2 438 — в 2012 году; 2 726 — в 2013 году; 3 084 — в 2014 году<sup>94</sup>. Количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 288 «Незаконная охота» (ст. 337 нового УК РК) УК РК, составило в 2012 году — 104; в 2013 году — 104; в 2014 году — 100.

Контроль в области охраны водных животных предусматривает совместное патрулирование органов внутренних дел и органов Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК в местах нереста ценных пород рыб и миграционных путях, совместные рейдовые мероприятия, создание специальных групп по выявлению лиц, торгующих рыбой и икрой, добытыми незаконным путем, оперативно-поисковых групп

---

<sup>94</sup> Сайт Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан // <http://pravstat.prokuror.kz>

по проверке автомобильного и железнодорожного транспорта с целью выявления и пресечения попыток вывоза икры, рыбопродуктов за пределы области.

Осуществляя контроль в области охраны водных животных, органы внутренних дел используют те же методы выявления фактов браконьерства, что и при незаконной охоте: открытый маршрутный метод (объезды, обходы, поиски, погони), скрытый (скрытое патрулирование, засады, секреты) и иные методы (стационарные посты, пикеты). Наиболее целесообразными формами являются: посты, которые выставляются в период массового нереста ценных пород рыб в местах расположения нерестилищ, а также на миграционных путях; патрулирование с практикой протраливания водоемов для обнаружения запрещенных орудий лова; обследование отдельных и труднодоступных районов акватории с помощью вертолетов; досмотр автотранспортных средств на трассах, ведущих к водоемам.

При обнаружении административного правонарушения в области охраны водных животных сотрудники ОВД имеют право налагать штрафы по ст. 383 «Нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных». Незаконно добытая продукция изымается и сдается на реализацию в торговые организации либо на рыбозаводы. Изъятые орудия лова и плавучие средства сохраняются до решения вопроса об ответственности правонарушителя в административном или судебном порядке. При наличии в правонарушении признаков преступления органы внутренних дел возбуждают уголовное дело.

Для повышения эффективности контрольных мероприятий в данной области существенную роль играют два фактора: групповой (бригадный) метод охраны водных животных и обеспечение транспортными средствами. Следует отметить, что 60 % случаев браконьерства было осуществлено группой лиц; в 35,4 % случаев для лова рыбы браконьерами использовались собственные плавучие средства: лодки с подвесными и стационарными моторами — в 19,5 %, гребные лодки — в 12,7 %, шлюпки — в 3,2 %. Более чем в 23 % случаев использовались механические наземные транспортные средства, в частности автомашины (15 %), мотоциклы (8 %) <sup>95, 22–23</sup>.

В настоящее время снаряжение рыбных браконьеров существенно улучшилось. Лодки с подвесными и стационарными моторами насчитывают два-три мотора, у браконьеров имеются GPS-навигаторы, приборы ночного видения.

---

<sup>95</sup> Иманбаев С. М. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика незаконной охоты и добычи водных животных и растений. — Караганда КарЮИ МВД РК, 1998.



Сезонность посягательств на рыбные ресурсы обуславливает привлечение в период весенней и осенней путины дополнительных сил — откомандированных из других регионов и служб сотрудников.

Экологический контроль, проводимый ОВД РК в данной области, дает свои положительные результаты.

Так, по результатам проведенной в Атырауской области операции «Бекіре — 2015» почти девятьсот человек привлечены к административной ответственности, возбуждено 144 уголовных дела. У нарушителей изъято более 33 тонн рыбы, в том числе более 3 т рыбы осетровых пород, 20 кг черной икры, более 1 200 приспособлений для ловли рыбы и 185 плавсредств<sup>96</sup>.

По результатам оперативно-профилактического мероприятия «Бекіре — 2015», проведенного в Мангистауской области, с начала 2015 года было выявлено 128 нарушений законности. По фактам незаконной добычи рыбных ресурсов возбуждено 22 уголовных дела. К административной ответственности привлечено 106 лиц. У правонарушителей в доход государства было изъято более 880 кг рыбы осетровых пород и более 80 единиц орудий лова<sup>97</sup>.

Существенно расширились пределы экологического контроля в области охраны растительного мира. Органы внутренних дел теперь не только занимаются борьбой с нарушением правил содержания и защиты зеленых насаждений в населенных пунктах, но и участвуют в охране лесов. Так, с начала 2015 года полицейскими Северо-Казахстанской области было выявлено и пресечено 52 факта незаконной порубки леса<sup>98</sup>.

Органами внутренних дел осуществляется частично также контроль в области охраны вод, так как они имеют право налагать штрафы по ст. 364 «Нарушение правил общего водопользования» и ст. 359 КоАП РК «Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации».

Еще одно направление экологического контроля, осуществляемого органами внутренних дел, — контроль в области охраны атмосферного воздуха. Занимается этим в основном дорожно-патрульная служба.

Дорожно-патрульная служба осуществляет контроль не только в области охраны атмосферного воздуха. Можно выделить три основных направления ее экологической деятельности:

---

<sup>96</sup> Калияхмет А. В Атырауской области завершилась операция «Бекіре — 2015» // <http://www.zakon.kz>

<sup>97</sup> Рязанцева Л. С начала года у браконьеров было изъято более 880 килограммов осетровых пород // <http://www.nomad.su>

<sup>98</sup> 52 факта незаконной порубки леса выявили в Северном Казахстане с начала года // <http://www.pkzsk.info>

а) контроль за соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу;

б) контроль за соблюдением уровней шума, установленных для автотранспортных средств;

в) контроль за выполнением мероприятий по охране окружающей среды от вредного влияния автотранспорта.

Помимо мероприятий по охране атмосферного воздуха, дорожно-патрульная служба участвует в охране других природных объектов. Проблема чистого воздуха в городах тесно связана с вопросами санитарного содержания городских территорий, поэтому права сотрудников дорожно-патрульной службы в данной области в большинстве городов расширены. Решениями местных исполнительных органов им предоставлено право штрафовать лиц, виновных в проезде по городским улицам на гусеничном транспорте, выносе грязи на колесах транспорта на городские улицы, загрязнении улиц при перевозке сыпучих, пастообразных грузов, бумаги, мусора, выгрузке мусора в неустановленных местах, выбрасывании окурков, бумаги и другого мусора из транспортных средств, мойке транспортных средств в неустановленном месте и в открытых местах водоемов.

Автотранспорт может вредно влиять и на почвы, воды и зеленые насаждения, например, в результате утечки машинного масла и горючего. Кроме того, он может выступать в качестве источника не только загрязнения окружающей среды, но и повышенной опасности. В этом плане автотранспортные средства вредно воздействуют на растительный и животный мир.

Органы дорожно-патрульной службы осуществляют контроль за выполнением водителями автомашин требований дорожных знаков, установленных перед въездом на особо охраняемые природные территории, на дорогах к водоемам и т. д. Обычно сразу же после создания заповедников, заказников, национальных природных парков дорожно-патрульная служба по согласованию с администрациями этих особо охраняемых природных территорий проводит обследование дорог, проходящих по ним, и организует установку на них соответствующих ограничительных знаков, например, «Дикие животные», «Рекомендуемая скорость», «Въезд запрещен». Запрещаются стоянки автомашин, мотоциклов, мотороллеров и мопедов, их мойка и ремонт вблизи водных источников, в лесных угодьях. Сотрудники дорожно-патрульной службы не допускают неорганизованный въезд в вышеуказанные места, а также оказывают помощь водителям, информируя о направлениях движения к организованным местам отдыха, о расположении стоянок автотранспортных средств.

Контрольные функции в области обеспечения экологической безопасности выполняют специализированные подразделения органов внутренних дел — отделы природоохранной полиции при ДВД областей. Объем их полномочий колеблется от контроля до надзора. Иногда в нормативных актах, регулирующих их деятельность, одно понятие подменяется другим.

На практике органами внутренних дел реализуется и такая форма, как экологический надзор. В тех случаях, когда сотрудники ОВД не имеют права налагать штрафы за экологические правонарушения, мы говорим о выполнении ими экологического надзора.

Надзор ОВД в данной области осуществляется как в правовых, так и в организационных формах. Надзорными действиями, влекущими какие-либо правовые последствия, являются обнаружение экологического правонарушения и его фиксация, т. е. составление протокола, установление последствий, выявление личности правонарушителя, изъятие незаконно добытой продукции, незаконных орудий и средств, применяемых нарушителем. К действиям, не имеющим юридического значения и носящим фактический характер, относят рейды, патрулирование, выставление постов и т. д.

Надзор в области обеспечения экологической безопасности органы внутренних дел, как правило, осуществляют, привлекая природоохранные органы. Этим достигается наибольшая эффективность проводимых мероприятий, так как ОВД, к сожалению, не во всех случаях предоставлено право налагать штрафы за экологические правонарушения.

Следует отметить, что экологический надзор, реализуемый ОВД, отличается от надзора прокуратуры. Во-первых, поднадзорными субъектами последнего являются, как правило, предприятия, учреждения и организации, а также должностные лица, а надзор ОВД осуществляется большей частью в отношении физических лиц, например, рядовых граждан, занимающихся браконьерством. Во-вторых, органы прокуратуры крайне редко используют такие организационные формы, как рейды, патрулирование, выставление постов, что характерно для надзора ОВД, хотя, конечно, иногда принимают участие в совместных проверках с контролирующими органами в местах совершения экологических правонарушений. В-третьих, организационно-правовые средства воздействия на правонарушителей, применяемые при экологическом надзоре, у прокуратуры и ОВД различны. Так, работники прокуратуры не вправе осуществлять изъятие орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой продукции, оружия.

Надзор ОВД в сфере охраны окружающей природной среды проводится по нескольким основным направлениям — в области охраны: 1) земель; 2) диких животных (за исключением водных животных); 3) водных живот-

ных; 4) растительного мира; 5) вод; 6) недр; 7) окружающей среды в населенных пунктах.

Надзор в области охраны диких и водных животных отличается от контроля в данной области только тем, что ОВД при осуществлении надзора не имеют права налагать штрафы, так как по некоторым статьям КоАП РК такое право принадлежит органам Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства РК.

Надзор в области охраны растительного мира, в частности лесов, осуществляется органами внутренних дел, как правило, совместно с органами лесоохраны. В надзоре участвуют участковые инспекторы, отделы природоохранной полиции.

Органы внутренних дел осуществляют также надзор в области охраны вод в двух аспектах. Во-первых, путем наблюдения за соблюдением субъектами санитарно-эпидемиологических правил с целью недопущения загрязнения и засорения вод таким образом, когда это может привести к заболеваниям людей, эпидемиям. Во-вторых, путем проверки в районах акваторий с тем, чтобы не загрязнялись, не засорялись и не истощались сами воды. Такой надзор проводится дорожно-патрульной службой, участковыми инспекторами, отделами природоохранной полиции, подразделениями специализированной охраны, охраняющими водные источники. Следует отметить, что охрану вод целесообразно проводить в комплексе с охраной водных животных, поэтому необходимо, чтобы первая была включена в качестве одной из задач, стоящих перед отделениями по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы.

Наиболее характерная форма охраны охраны вод органами внутренних дел — патрулирование по берегам рек, озер, водохранилищ, по пляжам и т. п.

В последние годы ОВД РК стали уделять больше внимания осуществлению надзора в области охраны недр. Хотя сотрудники ОВД практически не осуществляют проверки в сфере горнодобывающей отрасли, однако ими выявляются отдельные случаи незаконного использования недр.

Надзор в области охраны окружающей среды в населенных пунктах является комплексным и производится по следующим направлениям: санитарный надзор, надзор за сохранностью зеленых насаждений, надзор в области охраны водных источников в черте населенных пунктов. Он осуществляется службой административной полиции, в частности, дорожно-патрульной службой и отделами природоохранной полиции. Последние являются субъектами надзора в тех случаях, когда в положениях, регулирующих деятельность отделов природоохранной полиции, закреплены надзорные, а не контрольные функции. Но довольно часто анализ этих нормативных ак-

тов показывает, что эти подразделения выполняют и контрольные, и надзорные функции.

Характерными формами надзора в области охраны окружающей среды в населенных пунктах являются рейды и патрулирование.

Одной из организационно-правовых форм природоохранительной деятельности ОВД является также рассмотрение дел об экологических правонарушениях. Она представляет собой:

1. Собираение фактов, имеющих значение по делу о правонарушении, тщательное их исследование с точки зрения причастности к разбираемому делу и установление достоверной истины.

2. Формулирование соответствующей юридической (правовой) оценки дела.

3. Установление конкретных юридических последствий<sup>42, 185</sup>.

Рассмотрение дел об экологических правонарушениях делится на два вида: а) рассмотрение административных экологических правонарушений; б) рассмотрение дел об экологических преступлениях.

Рассмотрение административных экологических правонарушений осуществляется различными органами — органами Комитета экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК, органами охраны водных ресурсов, органами Комитета лесного хозяйства и животного мира, органами по управлению земельными ресурсами и т. д. Из правоохранительных органов рассмотрением административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды занимаются органы внутренних дел, однако их сфера существенно ограничена.

В соответствии со ст. 685 Кодекса РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. органам внутренних дел подведомственны дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 334 «Эксплуатация автотранспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах», 359 «Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации», 364 «Нарушение правил общего водопользования», 382 (ч. 1) «Нарушение требований пользования животным миром и правил охоты», 383 (чч. 1 и 2) «Нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных», 386 «Нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений», 395 (ч. 1) «Невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа Республики Казахстан», 396 (ч. 1) «Незаконная передача минеральных и биологических ресурсов континен-

тального шельфа, территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан».

Рассмотрение административного правонарушения в области охраны окружающей природной среды осуществляется по всем правилам административного производства в соответствии с правилами раздела 4 «Производство по делам об административных правонарушениях» КоАП РК. Факт правонарушения фиксируется протоколом об административном правонарушении и является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении. В таком протоколе должны быть указаны: дата и место составления; данные о лице, составившем протокол; сведения о личности нарушителя; место, время совершения и существо проступка; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; объяснения нарушителя.

Для обеспечения рассмотрения дела и последующего исполнения постановления о наложении административного взыскания сотрудниками органов внутренних дел могут использоваться административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов и т. д. По окончании разбирательства по делу и составления протокола все материалы направляются должностному лицу, обладающему правом рассматривать такие дела и принимать постановление о наложении административного взыскания. Согласно части 2 ст. 685 КоАП РК, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов внутренних дел вправе:

1) по всем статьям настоящего Кодекса, отнесенным к подведомственности органов внутренних дел, — начальники органов внутренних дел и их заместители;

2) за административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 364, 382 (ч. 1), 383 (чч. 1 и 2), 386, 395 (ч. 1), 396 (ч. 1), — начальники городских, районных отделений органов внутренних дел;

3) за административные правонарушения, предусмотренные ст. 382 (ч. 1), — начальники линейных отделений, линейных пунктов органов внутренних дел;

4) за административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 334, 364, 383 (чч. 1 и 2), 386, — сотрудники органов внутренних дел (полиции), имеющие специальные звания;

б) за административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 364, 382 (ч. 1), 383 (чч. 1 и 2), 386, — начальники подразделений природоохранной полиции органов внутренних дел и их заместители;

8) за административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 383 (чч. 1 и 2), 395 (ч. 1), 396 (ч. 1), — начальники специализированных подраз-

делений полиции органов внутренних дел по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы их заместители.

Указанные должностные лица выносят одно из следующих постановлений: 1) о наложении административного взыскания; 2) о прекращении дела производством.

Должностное лицо, рассматривающее дело, при установлении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, вносит руководителям предприятий, учреждений, организаций и другим должностным лицам предложения о принятии мер по устранению этих причин и условий.

Следующий вид рассмотрения дел об экологических правонарушениях — рассмотрение дел об экологических преступлениях. Этот вид отличается от первого решением большего количества задач при рассмотрении дела, усложненной процессуальной процедурой. Эти отличия обусловлены водоразделом, существующим между экологическим преступлением и экологическим проступком.

Рассмотрение дел об экологических преступлениях проводится в трех формах: 1) дознания; 2) предварительного следствия; 3) предварительного следствия в протокольной форме.

Дознание, предварительное следствие, предварительное следствие в протокольной форме различаются сроками проведения, субъектами, объемом полномочий субъектов.

Предварительное следствие производится по экологическим преступлениям, предусмотренным ст. ст. 323, 324, 325 (чч. 2 и 3), 326 (чч. 2 и 3), 327, 328 (чч. 2 и 3), 329, 330, 331 (ч. 1), 332, 333, 334 (чч. 2 и 3), 335 (чч. 3 и 4), 337 (чч. 4 и 5), 338, 340 (ч. 4), 341 (ч. 2), 343 (чч. 2 и 3), 344 УК РК.

Органами внутренних дел помимо предварительного следствия осуществляется и дознание по экологическим преступлениям, предусмотренным ст. ст. 337 (ч. 3), 339, 341 (ч. 1), 342 (ч. 2) УК РК. По этим делам предварительное следствие не требуется.

Предварительное следствие в протокольной форме производится по делам, предусмотренным ст. ст. 325 (ч. 1), 326 (ч. 1), 328 (ч. 1), 331 (ч. 2), 334 (ч. 1), 335 (чч. 1 и 2), 336, 340 (чч. 1, 2 и 3), 342 (ч. 1), 343 (ч. 1) УК РК.

Предварительное следствие, как и дознание, производится только после вынесения постановления о возбуждении уголовного дела.

В соответствии со ст. 180 УПК РК от 4 июля 2014 года поводами к началу досудебного расследования служат достаточные данные, указывающие на признаки уголовного правонарушения, при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу, а именно:

1) заявление физического лица либо сообщение должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации, об уголовном правонарушении либо безвестном исчезновении лица;

2) явка с повинной;

3) сообщения в средствах массовой информации;

4) рапорт должностного лица органа уголовного преследования о подготавливаемом, совершаемом или совершенном уголовном правонарушении.

При наличии повода к осуществлению досудебного расследования дознаватель, орган дознания, начальник следственного отдела, следователь, прокурор в пределах своей компетенции и порядке, установленном настоящим Кодексом, своим постановлением принимают уголовное дело в производство.

Экологические преступления имеют свою специфику. Некоторые из них (незаконная охота, незаконная добыча водных животных и растений, нарушение правил охраны животного мира, незаконное обращение с редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных и растений, уничтожение или повреждение леса, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и т. д.) совершаются вдали от населенных пунктов и не имеют очевидцев. В таких случаях уголовных дел, возбужденных по заявлениям граждан, гораздо меньше, по сравнению с другими видами преступлений. Практически не встречаются явки с повинной<sup>99, 22</sup>.

Наиболее типичными поводами для возбуждения экологических дел являются сообщения должностных лиц государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации, т. е. сообщения природоохранных органов, а также непосредственное обнаружение сведений о преступлении должностными лицами и органами, правомочными возбудить уголовное дело, к которым относят прокуроров, следователей, орган дознания, дознавателей.

При наличии повода и основания органы уголовного преследования выносят постановление о возбуждении уголовного дела, в котором указываются: время и место его вынесения; кем оно составлено; повод и основания к возбуждению дела; в отношении кого оно возбуждается; статья уголовного закона, по признакам которой она возбуждается, а также дальнейшее направление дела.

Следователи либо дознаватели обязаны знать то, что независимо от того, понесет ли виновный уголовное наказание, он должен возместить ущерб,

---

<sup>99</sup> Пиндур И. И. Организация и методика расследования незаконной охоты. — Караганда: КВШ МВД СССР, 1985.



нанесенный окружающей природной среде. Для этого дознаватель или следователь разъясняют потерпевшей стороне (обычно это инспекции по охране животного мира, органы рыбоохраны, иные природоохранительные органы) ее право предъявить гражданский иск. Лицу, предъявившему иск, его представителю органами следствия или дознания объявляется постановление о признании гражданским истцом и разъясняются права, вытекающие из этого статуса.

Выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, позволяет определить основные направления деятельности по предотвращению экологических преступлений, устранению их причин и условий.

Органы внутренних дел Республики Казахстан в деятельности по обеспечению экологической безопасности используют нормы не только публичного, но и частного права.

Именно при рассмотрении дел об экологических правонарушениях у органов внутренних дел проявляются точки соприкосновения с нормами гражданского и гражданского процессуального права. Так, в том случае, если экологическим правонарушением был причинен экологический вред, органы внутренних дел должны обеспечить возмещение экологического вреда.

Уголовно-процессуальное законодательство РК более четко устанавливает такую обязанность для органов уголовного преследования. Так, согласно ст. 113 УПК РК в процессе расследования экологического преступления необходимо установить характер и размер вреда, причиненного уголовным правонарушением. А в статье 171 «Обеспечение гражданского иска» УПК РК указано, что при предъявлении гражданским истцом гражданского иска орган уголовного преследования обязан принять меры его обеспечения. Если такие меры не были приняты, суд при подготовке к главному судебному разбирательству в соответствии со ст. 325 Кодекса обязывает орган уголовного преследования принять их.

Административное законодательство РК является менее совершенным по данному вопросу. В статье 819 КоАП РК указано, что судья, орган (должностное лицо) при рассмотрении дела об административном правонарушении обязаны выяснить, причинен ли имущественный ущерб, а также другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Здесь не указано, как в УПК РК, что он должен установить характер и размер такого вреда. Кроме того, в КоАП РК отсутствует статья, аналогичная ст. 171 «Обеспечение гражданского иска» УПК РК. По нашему мнению, органы внутренних дел и другие органы, производящие административное производство, обязаны принять меры по обеспечению гражданского иска, и это должно быть закреплено в КоАП РК.

Сотрудники органов внутренних дел обязаны знать то, что независимо от того, понесет ли правонарушитель наказание, он должен возместить ущерб, причиненный окружающей природной среде, экологическим правам и законным интересам физических, юридических лиц и государства. Для этого лицо, осуществляющее административное или уголовное производство, разъясняет потерпевшей стороне (обычно это природоохранные органы, в ряде случаев — природопользователи, собственники земельных участков) ее право предъявить гражданский иск. Потерпевшая сторона признается гражданским истцом и ей разъясняются права, вытекающие из этого статуса.

Таким образом, органы внутренних дел применяют на практике нормы гражданского материального и процессуального права, а также экологического законодательства РК.

Еще одной формой участия ОВД в охране окружающей природной среды является содействие природоохранительным органам, под которым понимаются меры, принимаемые ОВД для создания условий, способствующих выполнению соответствующими должностными лицами природоохранительных органов своих служебных функций<sup>91, 23</sup>. Природоохранительные органы, в частности, специализированные департаменты в области охраны окружающей природной среды, призваны обеспечивать соблюдение правил в определенной сфере общественных отношений (например, территориальная инспекция лесного хозяйства и животного мира Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан — в сфере отношений по использованию и охране животного мира) и их возможности ограничены полномочиями, которыми наделены их работники. Но нередко ситуация складывается таким образом, что для эффективного проведения природоохранных мероприятий требуется выйти за пределы компетенции работников природоохранительных органов. Например, при поимке браконьера необходимо установить его личность, а работники инспекции не могут сделать это самостоятельно. В таких случаях им необходима помощь органов внутренних дел.

Наиболее характерными формами содействия ОВД природоохранительным органам являются: совместное осуществление природоохранительных операций: совместные проверки деятельности предприятий-загрязнителей, совместные рейды, патрулирование, организация засад, участие в задержании правонарушителей, установлении их личности; проверка орудий и способов браконьерства, осмотр незаконно добытого, изъятие у нарушителей орудий браконьерства, составление протоколов и т. д.

Содействие природоохранительным органам со стороны ОВД обусловлено, прежде всего, особой важностью охраняемых объектов природы. При определении совместно охраняемых объектов учитываются и другие обсто-

ательства, в частности, специфика их охраны. Для этого выбираются объекты, охрана которых требует вмешательства ОВД, обладающих оперативным опытом, организационными, техническими и другими возможностями эффективной борьбы с экологическими правонарушениями. Содействие природоохранительным органам оказывается практически всеми подразделениями органов внутренних дел.

ОВД оказывают существенную помощь в условиях чрезвычайной экологической ситуации, например, при радиоактивном загрязнении. В частности, ОВД проводят противоэпидемиологические мероприятия в связи с порчей продуктов, опасностью появления беспризорных собак, кошек, домашней птицы, других животных, быстрым размножением грызунов; организуют охранный и контрольно-пропускной режим с максимально ограниченным передвижением в зонах повышенной радиационной опасности людей, транспортных средств и т. д.; недопущение вывоза (выноса) радиоактивных предметов и средств домашнего обихода из загрязненной зоны и т. д.<sup>100, 67</sup>

Еще одной организационно-правовой формой участия правоохранительных органов, а именно органов внутренних дел, в охране окружающей среды является охранительно-договорная форма.

В соответствии со ст. 5 «Компетенция органов внутренних дел» Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup> органы внутренних дел осуществляют охрану физических лиц и объектов, подлежащих государственной охране.

В системе Министерства внутренних дел РК созданы специальные подразделения по охране объектов, в том числе и природных. В частности, охраной природных объектов могут заниматься специализированные охранные подразделения Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

В соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 октября 2011 года № 1151 «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране»<sup>101</sup> объекты Республики Казахстан, подлежащие государственной охране, подразделяются на три основные категории: особо важные государственные, стратегические объекты и объекты отраслей экономики, имеющих стратегическое значение и принадлежащих юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций (долей участия). Среди последних

---

<sup>100</sup> Савичев В. Н. Деятельность органов внутренних дел в условиях радиационной опасности. — Минск: Наука, 1990.

<sup>101</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» от 7 октября 2011 г. № 1151 // <http://online.zakon.kz>

двух категорий встречаются природные объекты и объекты, тесно с ними связанные.

К стратегическим объектам относятся объекты, имеющие социально-экономическое значение для устойчивого развития казахстанского общества, нанесение ущерба которым может негативно повлиять на состояние национальной безопасности Республики Казахстан, создать угрозу жизни и здоровью граждан. Среди них охране подлежат:

- объекты государственных организаций и учреждений по разработке, производству, испытанию, исследованию и хранению особо опасных, бактериологических, биологических, химических, наркотических средств и прекурсоров;

- объекты юридических лиц по хранению взрывчатых и ядовитых веществ;

- объекты космической инфраструктуры;

- объекты использования атомной энергии;

- объекты жизнеобеспечения, в том числе в сфере питьевого водоснабжения — водозаборные сооружения.

К объектам отраслей экономики, имеющим стратегическое значение и принадлежащим юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций (долей участия), относятся объекты Республики Казахстан, отнесенные к крупным налогоплательщикам, с участием государства в уставном капитале, деятельность которых имеет повышенный риск возникновения чрезвычайных ситуаций. Среди них охране со стороны ОВД РК подлежат:

- объекты, связанные с добычей и переработкой топливно-энергетических полезных ископаемых, объекты химической промышленности;

- объекты водного хозяйства — гидротехнические сооружения: гидроузлы, шлюзы, плотины; водохранилища, используемые для управления водными ресурсами.

Не все из этих объектов являются природными, большая часть из них — это природно-антропогенные объекты, и, тем не менее, охраняя их, органы внутренних дел по сути охраняют и земли, на которых расположены эти объекты, т. е. земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения, водного фонда, историко-культурного назначения и т. д.

Специализированные охранные подразделения Министерства внутренних дел Республики Казахстан представляют собой специальные службы, предназначенные для непосредственной охраны на основе договоров отдельных предприятий, сооружений и других важных объектов. Их охрана осуществляется на основе договоров и при условии содержания этих под-

разделений за счет средств ведомств и организаций или бюджета местных акиматов. Так, данные подразделения могут участвовать в охране рыбных запасов в соответствии с договорами, заключаемыми между ними и рыбохозяйственными предприятиями.

Отделы (отделения) специализированной службы охраны могут охранять лишь обособленные в определенных границах объекты. Поэтому атмосферный воздух не является объектом охраны этих подразделений. В качестве таких объектов могут выступать водохранилища, русла рек, рыбные запасы, участки недр, зеленые насаждения, парки, заповедники, заказники и т. д. Указанные объекты находятся в ведении некоторых министерств и ведомств либо входящих в их систему предприятий, организаций, учреждений. Именно они заинтересованы в усилении охраны данных объектов с помощью органов внутренних дел. Эту заинтересованность они реализуют путем содержания за счет собственных средств данных подразделений.

Договоры на охрану объектов природы содержат права и обязанности сторон, их заключающих, — заинтересованного ведомства и отдела (отделения) специализированной службы охраны. Ведомство обязано в обусловленных договором размерах оплачивать расходы по содержанию данного подразделения, обеспечить сотрудников подразделения служебными и жилыми помещениями, транспортом, телефонной связью, создавать все необходимые условия для эффективного несения службы. Подразделение, со своей стороны, обязуется обеспечить надежную охрану вверенного ему объекта. В отдельных случаях устанавливаются дополнительные обязанности для ведомства. Это может быть связано с особенностями охраняемых объектов. В отличие от имущественных объектов, которые обычно хранятся в закрытых помещениях, на огороженных территориях, объекты природы располагаются на открытых и протяженных территориальных пространствах, что, конечно же, меняет характер и способы охраны. Разумеется, что в таких условиях необходимо обеспечить отделы (отделения) специализированной службы охраны транспортными средствами: не только автомашинами, но и вертолетами, катерами, снегоходами и т. д.

Охрана природы на больших пространствах осуществляется путем рейдов, патрулирования, организации постов, обходов, объездов. При поимке правонарушителей работники специализированных охранных подразделений имеют право использовать весь комплекс административных и иных мер, который предоставляется им по Закону РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»<sup>66</sup>.

Направления экологической деятельности органов внутренних дел можно выделить по различным критериям. Рассмотрим подробнее некоторые из них. Первым критерием является объект охраны.

Согласно статье 7 Экологического кодекса РК от 9 января 2007 г. охране от уничтожения, деградации, повреждения, загрязнения и иного вредного воздействия подлежат земля, недра, поверхностные и подземные воды; атмосферный воздух; леса и иная растительность; животный мир, генофонд живых организмов; естественные экологические системы, климат и озоновый слой Земли. Особой охране подлежат особо охраняемые природные территории и объекты государственного природно-заповедного фонда.

Круг объектов природы, непосредственно охраняемых органами внутренних дел, гораздо уже этого перечня. Например, охрана генофонда живых организмов, климата и озонового слоя Земли органами внутренних дел практически не осуществляется, а охрана земель осуществляется в меньшей степени, чем охрана лесов и животного мира. В связи с этим некоторыми учеными, в частности, Р. Д. Боголеповым и Н. М. Жаворонковым выделяются следующие основные направления:

- 1) обеспечение соблюдения правил охоты;
- 2) обеспечение соблюдения правил рыболовства и охраны рыбных запасов;
- 3) обеспечение соблюдения правил охраны лесов;
- 4) обеспечение соблюдения правил охраны природы в городской местности<sup>102</sup>.

По нашему мнению, данную позицию необходимо пересмотреть с учетом возросшей роли ОВД в охране окружающей природной среды и расширением практики применения экологического законодательства сотрудниками ОВД.

Автор предлагает выделить в качестве основных охраняемых объектов следующие: земли, наземный животный мир, рыб и других водных животных, леса, атмосферный воздух, воды, а также комплексные объекты — окружающую человека среду в населенных пунктах, особо охраняемые природные территории. Тогда можно будет выделить несколько направлений экологической деятельности органов внутренних дел:

*1) охрана дифференцированных объектов — обеспечение соблюдения правил:*

- охраны земель;
- охраны недр;
- охоты;
- рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных;
- охраны лесов;

---

<sup>102</sup> Боголепов Р. Д., Жаворонков Н. М. Организационно-правовые основы деятельности милиции по охране природы. — М.: Акад. МВД СССР, 1977.

- охраны вод;
- охраны атмосферного воздуха;

2) *охрана комплексных объектов — обеспечение соблюдения правил охраны:*

- окружающей человека среды в населенных пунктах;
- особо охраняемых природных территорий;
- курортных и рекреационных зон.

Вторым критерием деления экологической деятельности органов внутренних дел на направления выступает род работы. В связи с этим выделяют три направления:

- 1) профилактику экологических правонарушений;
- 2) осуществление контрольно-надзорных функций;
- 3) применение юридической ответственности за нарушения требований законодательства об охране природы<sup>103, 50–52</sup>.

Профилактика экологических правонарушений представляет собой деятельность по их предупреждению, устранению порождающих последние причин и условий, формированию у природопользователей экологического мировоззрения.

Существуют различные формы и методы профилактики экологических правонарушений, которые используются органами внутренних дел. К ним можно отнести: внесение представлений в соответствующие органы по фактам экологических правонарушений; работу по выявлению потенциальных экологических правонарушителей; воспитательную, агитационно-пропагандистскую работу (чтение лекций, проведение бесед на природоохранительные темы, выступления по радио, телевидению, в печати); патрулирование, выставление постов, пикетов, проведение рейдов на территориях, связанных с охраной природы.

Следует отметить, что, по мнению некоторых авторов, профилактика экологических правонарушений охватывается более широким понятием — «предупреждение экологических правонарушений», в которое помимо профилактики включается и предотвращение правонарушений: «профилактическая деятельность направлена на неопределенный круг лиц, у которых может сформироваться или сформировался противоправный умысел. Деятельность же по предотвращению незаконных посягательств... направлена

---

<sup>103</sup> Боголепов Р. Д., Петров В. В., Азаров Г. И. Земельное, колхозное право и правовая охрана природы / Под ред. В. В. Петрова. — М.: МФЮЗО при Акад. МВД СССР, 1978.

на определенный круг лиц, признанных носителями противоправного умысла»<sup>104, 19</sup>.

Деятельность органов внутренних дел, включающая в себя признаки и контроля, и надзора, охватывается понятием контрольно-надзорной деятельности. Достаточно подробно эта деятельность была освещена выше.

Применение юридической ответственности за экологические правонарушения — это деятельность органов внутренних дел, связанная с применением к нарушителям мер воздействия, санкций. В зависимости от степени общественной опасности экологического правонарушения виновные могут быть привлечены к дисциплинарной, материальной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности. Однако не все меры юридической ответственности могут применяться именно сотрудниками ОВД, хотя и не без их активного содействия. Например, меры дисциплинарной и материальной ответственности применяются администрацией предприятий, учреждений, организаций, а возмещение ущерба производится через суд.

Что касается привлечения к административной ответственности, то сотрудники ОВД обладают полной самостоятельностью лишь в отношении правонарушений, предусмотренных ст. ст. 334 «Эксплуатация автотранспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах», 359 «Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации», 364 «Нарушение правил общего водопользования», 382 (ч. 1) «Нарушение требований пользования животным миром и правил охоты», 383 (чч. 1 и 2) «Нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных», 386 «Нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений», 395 (ч. 1) «Невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа Республики Казахстан», 396 (ч. 1) «Незаконная передача минеральных и биологических ресурсов континентального шельфа, территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан». В этих случаях они имеют право применять все предусмотренные виды взысканий, вплоть до наложения штрафа.

В отношении остальных административных проступков возможно:

- составление протокола об административном правонарушении;
- доставление нарушителей в полицию с целью составления протокола об административном правонарушении;

---

<sup>104</sup> Мибчуани З. Г. Административно-правовая охрана рыбных богатств в деятельности милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1984.



- административное задержание, а также досмотр и изъятие незаконной добычи, документов, оружия и орудий лова при нарушении правил охоты, рыболовства и других нарушений законодательства об охране и использовании животного мира.

В заключение необходимо сказать, что дознаватели, органы дознания, следователи органов внутренних дел относятся к органам уголовного преследования и вправе совершать определенные действия в целях установления экологического преступления и совершившего его лица, виновности последнего в совершении этого преступления, а также для обеспечения применения к такому лицу наказания или иных мер уголовно-правового воздействия.

### ***2.3 Деятельность органов прокуратуры в обеспечении экологической безопасности***

Под экологической функцией прокуратуры понимается деятельность по осуществлению надзора за исполнением законов и подзаконных актов в области охраны окружающей природной среды, природопользования и экологической безопасности общества<sup>49, 370</sup>.

Указанное определение, конечно, не в полной мере отражает всю экологическую деятельность прокуратуры, которая не ограничивается надзором и осуществляется по различным направлениям и с использованием разнообразных методов деятельности. Так, Г. И. Осипов выделяет пять основных целей экологической деятельности прокуратуры: «1) обеспечение верховенства экологического закона; 2) обеспечение единства и укрепление законности и правопорядка в сфере экологии; 3) защита экологических прав и свобод человека и гражданина; 4) защита охраняемых законом интересов общества; 5) защита охраняемых законом интересов государства»<sup>105, 174</sup>.

По нашему мнению, под деятельностью прокуратуры в области обеспечения экологической безопасности следует понимать осуществление экологического надзора, выявление причин экологических правонарушений, разработку мер по их предупреждению и устранению.

Компетенция прокуратуры в области обеспечения экологической безопасности отражена в Конституции Республики Казахстан, определяющей основополагающие принципы ее организации и деятельности; Законе РК

---

<sup>105</sup> Осипов Г. И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права // Правовые проблемы охраны окружающей среды. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998.

«О Прокуратуре»<sup>106</sup>, регулирующем в целом деятельность прокуратуры; актах руководителей органов прокуратуры (приказах, распоряжениях); законах и подзаконных актах об охране объектов природы и окружающей природной среды в целом, в которых содержатся положения о природоохранительной деятельности прокуратуры.

В статье 83 Конституции Республики Казахстан определена главная задача органов прокуратуры — высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-разыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, выявление и устранение любых нарушений законности, а также опротестование законов и других правовых актов, противоречащих Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> Прокуратура Республики Казахстан от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью досудебного производства, оперативно-разыскной деятельности, административного и исполнительного производства.

Организация, порядок деятельности прокуратуры РК и полномочия прокуроров определяются Конституцией РК, настоящим законом, законами, международными договорами РК, а также приказами Генерального прокурора Республики (ст. 2 Закона).

Прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование (ч. 2 ст. 1 Закона).

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры закреплены в ст. 3 Закона РК «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г.<sup>106</sup>:

1. Прокуратура РК составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республики.

2. Прокуратура Республики Казахстан осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, поли-

---

<sup>106</sup> Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. № 2709 // <http://online.zakon.kz>

тических партий и других общественных объединений и подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

3. Запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, установленных законодательством.

4. Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан.

5. Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Республики об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов<sup>106</sup>.

Таким образом, в законе закреплены принципы централизации и иерархии, независимости органов прокуратуры от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений, запрета на вмешательство в деятельность органов прокуратуры, обязательности для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан актов прокурорского надзора, гласности. Все эти принципы успешно претворяются в экологической деятельности прокуратуры.

В свое время наличие природоохранных прокуратур никоим образом не обособило их от всей системы органов прокуратуры. Они действовали на правах районных прокуратур с непосредственным подчинением прокурорам городов, а в конечном итоге — Генеральному прокурору.

Независимость прокуратуры от каких-либо властей и должностных лиц и запрет на вмешательство в ее деятельность определяют ее роль в системе всех правоохранительных органов, участвующих в обеспечении экологической безопасности. Именно органам прокуратуры в условиях экологического беспредела, доминирования экономических интересов над экологическими принадлежит ведущая роль в привлечении к ответственности крупных предприятий-загрязнителей в силу независимости от местных исполнительных органов, которые в таких случаях нередко оказывают давление на природоохранительные органы, не давая возможности последним приостановить вредоносную хозяйственную деятельность.

Обязательность актов прокурорского надзора для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан является мощным оружием против нарушителей экологического законодательства. «Прокуратурой отрабатываются правовые средства надзора за исполнением законов, отказ от которых в условиях пока еще несовершенства судебной системы, неэффективности государственного контроля ослабит деятельность государства по укреплению

нию законности, защите прав и свобод граждан и даже может привести к разрушению единства государственной и общественной жизни»<sup>107, 83</sup>.

Реализуя принцип гласности в своей экологической деятельности, органы прокуратуры публикуют в государственных средствах массовой информации акты прокурорского надзора на незаконные действия и решения органов и должностных лиц, нарушающие права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства.

В целом, принципы деятельности органов прокуратуры можно подразделить на общие и специфические. Исходя из принципов государственной службы и непосредственно принципов деятельности прокуратуры РК, можно сформулировать общие принципы деятельности органов прокуратуры:

- 1) законность;
- 2) казахстанский патриотизм;
- 3) приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства;
- 4) профессионализм.

В течение многих десятилетий в условиях административно-командной системы принцип профессионализма (который вообще не упоминался тогда в литературе) подменялся принципом подбора кадров по политическим и деловым качествам. «Профессионализм есть глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в какой-то области общественно-полезной деятельности... Что касается государственных служащих, т. е. лиц, работающих по найму в государственных органах и занимающих в них государственные должности, то их профессионализм предполагает прежде всего знание (наличие образования) особенностей соответствующей управляемой сферы (врач — для системы управления здравоохранением; педагог — для управления народным образованием; юрист — для правовой службы в любой отрасли управления и т. д.). Государственные служащие должны, кроме того, обладать знаниями в области теории управления, конституционного, административного и других отраслей права, относящихся к их должностям»<sup>108, 19—20</sup>;

- 5) обязательность исполнения решений, принятых вышестоящими должностными лицами в пределах их полномочий, для нижестоящих должностных лиц;

---

<sup>107</sup> Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). — М.: Юридическая литература, 1971.

<sup>108</sup> Габричидзе Б. Н., Коланда В. М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. — 1995. — № 12.

6) подконтрольность и подотчетность нижестоящих должностных лиц перед вышестоящими;

7) учет общественного мнения и гласность, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты и иную охраняемую законом тайну;

8) личная ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей и превышение им своих полномочий;

9) взаимодействие с правоохранительными органами и другими государственными органами, должностными лицами, организациями и гражданами.

Кроме того, в деятельности прокуратуры проявляются такие особые принципы, как независимость осуществления своей деятельности от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений; запрет на вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, установленных законодательством; принцип обязательности актов прокурорского надзора, вынесенных на основании и в порядке, установленном законом, для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан.

К специфическим принципам деятельности органов прокуратуры РК в сфере обеспечения экологической безопасности можно отнести:

1. Приоритет охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения. Данный принцип означает, что в своей экологической деятельности органы прокуратуры должны в первую очередь учитывать экологические интересы личности, права физических лиц на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду, и только потом узковедомственные и местнические интересы.

2. Обеспечение экологической безопасности. Этот принцип предполагает осуществление системы действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, защиту жизненно важных интересов личности, общества, окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

3. Обеспечение сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение. Данный принцип предполагает, что при обязательности охраны всех объектов окружающей среды, особое внимание должно уделяться редким и исчезающим видам животных и растений, памятникам природы и иным особо охраняемым объектам.

4. Неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства. Реализуя данный принцип, органы прокуратуры РК обязаны приложить все усилия для выявления экологических правонарушителей, привлечения их к ответственности и обеспечить полное возмещение ими ущерба, причиненного окружающей природной среде, интересам природопользователей и государства.

5. Предотвращение нанесения ущерба окружающей природной среде. Этот принцип предопределяет профилактику экологических правонарушений, осуществляемую органами прокуратуры РК. Недостаточно привлечь пойманного правонарушителя к гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения, необходимо не допустить совершения аналогичных действий другими потенциальными правонарушителями.

6. Широкое привлечение граждан, общественных объединений и органов местного самоуправления к решению экологических проблем. Эффективность работы прокуратуры РК зависит от такого фактора, как активное участие общественности в охране окружающей природной среды. В первую очередь это касается получения информации об экологических правонарушениях. Также немаловажное значение имеет задействование сил общественности в проведении экологических мероприятий.

7. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды на основе международного права. В деле обеспечения экологической безопасности органам прокуратуры РК необходимо опираться на опыт борьбы с экологическими правонарушениями зарубежных стран, осуществлять взаимодействие с иностранными специалистами, так как ряд экологических преступлений перерастает национальные границы, приобретает международный размах.

Необходимо четко определить в экологическом законодательстве, а также в подзаконных нормативных актах, регулирующих экологическую деятельность прокуратуры РК, место таким принципам, как комплексный подход в решении вопросов обеспечения экологической безопасности; свободный доступ к экологической информации; систематичность и непрерывность экологического контроля и надзора и охват ими всех подконтрольных и поднадзорных объектов; сочетания бассейнового и административно-территориальных принципов организации экологической деятельности прокуратуры РК (например, по принципу построения Волжской природоохранной прокуратуры).

Выявим место и роль прокуратуры РК в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности.

В статье 60 Закона Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 г.<sup>82</sup> была закреплена роль органов

прокуратуры в механизме применения экологического законодательства — осуществление высшего надзора за точным и единообразным соблюдением природоохранительного законодательства всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, всеми контролирующими органами, местной администрацией, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Однако в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 г. данное положение не сохранилось. Полагаем, что прокуратура РК занимает самостоятельное место в системе государственных органов РК, при этом в отношении остальных органов осуществляет высший надзор за точным и единообразным соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан.

Расширенное толкование задач, поставленных перед органами прокуратуры, позволяет сделать вывод, что в функции прокуратуры входит и обеспечение экологической безопасности, что подтверждается принятием специальных ведомственных нормативных правовых актов, указывающих на данную функцию. Так, в подпункте 2 п. 2 приказа Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 сентября 2014 года № 85 «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере»<sup>109</sup> указано, что одним из приоритетов в сфере надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина является обеспечение надзора за применением законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании ее ресурсов.

Данный приказ содержит самостоятельный раздел 8 «Надзор за применением законов об охране окружающей среды, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, недрах и недропользовании», в котором указано:

«88. В сфере надзора за применением природоохранного законодательства приоритетным направлением считать обеспечение законности на особо охраняемых территориях.

Особое внимание необходимо уделять:

- 1) обеспечению законности при строительстве в водоохраных зонах;
- 2) выявлению и пресечению фактов незаконного предоставления права пользования природными ресурсами;

---

<sup>109</sup> Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» от 2 сентября 2014 г. № 85 // <http://online.zakon.kz>

3) возмещению ущерба, причиненного окружающей среде в результате противоправных действий;

4) организации и проведению проверок природоохранного законодательства по приоритетным отраслям надзора в данной сфере (предоставление права специального природопользования для субъектов хозяйственной деятельности; предоставление права пользования животным, растительным миром, водными и лесными ресурсами Республики Казахстан; законность действий и актов уполномоченных государственных органов);

5) соблюдению законности при расходовании средств, выделенных на природоохранные мероприятия, а также при взимании платы за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды;

6) обеспечению сохранности особо охраняемых территорий, редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, а также иным мероприятиям, направленным на восстановление наиболее благоприятных для жизнедеятельности экологических условий.

89. Прокурорам областей, городов Астана и Алматы и приравненным к ним прокурорам обеспечить неукоснительное соблюдение законности при производстве по делам о правонарушениях и преступлениях, связанных с необратимым негативным воздействием на окружающую среду, добыванием редких, эндемичных и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, рубкой леса, истощением и порчей земли, загрязнением атмосферы и природных ресурсов.

90. Проверки деятельности недропользователей, получивших право недропользования в центральных исполнительных органах, производить по заданиям, поручениям Генеральной прокуратуры или по согласованию с ней.

91. В ходе проверок законности деятельности недропользователей в обязательном порядке проверять вопросы охраны окружающей среды, особенно в части загрязнения окружающей среды.

Кроме того, особое внимание уделять вопросам:

1) соблюдения в ходе исполнения контрактных обязательств экономических интересов государства, в том числе по уплате налогов и других платежей в бюджет;

2) выполнения обязательств по участию в социально-экономическом развитии региона и его инфраструктуры;

3) выполнения обязательств по привлечению казахстанских кадров и по закупу товаров, работ и услуг казахстанского происхождения.

92. Прокурорам областей, городов Астана и Алматы и приравненным к ним прокурорам в течение 24 часов информировать Генеральную прокуратуру о возникших на поднадзорной территории чрезвычайных ситуациях.



93. В сфере надзора за применением законодательства о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера особое внимание уделять:

1) своевременности, полноте и эффективности мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, в том числе достаточности средств, выделяемых для реализации этих мер;

2) своевременности и полноте спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

3) обеспечению всестороннего и объективного расследования причин аварий, бедствий и иных событий, приведших к возникновению чрезвычайной ситуации, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности;

4) реализации мероприятий по социальной защите населения и пострадавших работников, возмещению вреда, причиненного вследствие чрезвычайных ситуаций здоровью и имуществу граждан, окружающей среде;

5) законному и целевому использованию государственных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Прокурорам областей, городов Астана и Алматы и приравненным к ним прокурорам один раз в полугодие в срок не позднее 5-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, информировать Генеральную прокуратуру о состоянии законности и практике прокурорского надзора за применением законов об охране окружающей среды, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, недрах и недропользовании»<sup>109</sup>.

Кроме того, в п. 30 параграфа 1 «Надзор за законностью в социальной сфере» указано, что «проверками охватывать вопросы организации государственными уполномоченными органами и работодателями комплексных мероприятий, направленных на экологическое, санитарно-эпидемиологическое благополучие и радиационную безопасность населения», а в п. 71 параграфа 4 «Надзор за применением законов о собственности» — проверять соблюдение государственными органами сроков при принятии решений по вопросам землепользования в сфере осуществления надзора за применением законодательства о земле»<sup>109</sup>.

Систематически проверять решения местных исполнительных органов, касающиеся земельных вопросов, особенно о предоставлении и изъятии земель, предоставлении льгот хозяйствующим субъектам в части отсрочки и рассрочки уплаты стоимости за приобретенный земельный участок.

В целях предотвращения фактов самовольного захвата земель необходимо на постоянной основе проводить мониторинг их освоения в населенных пунктах»<sup>109</sup>.

В подпункте 3 п. 82 параграфа 7 «Надзор за применением законов на транспорте» закреплено, что одной из основных задач надзора на транспорте является экологическая защищенность природной среды от деятельности всех видов транспорта, в особенности при перевозке опасных, разрядных и других видов груза<sup>109</sup>.

Экологическая деятельность прокуратуры осуществляется в такой организационно-правовой форме, как надзор.

Надзор — это наблюдение (слежение) за законностью действий различных органов и лиц и, при необходимости, вмешательство, пресечение их незаконных действий<sup>110, 23</sup>. «Надзор» прокурора — «присмотр, проверка» — это более активная форма его деятельности, нежели «наблюдение». Он предполагает использование предоставленных ему императивных полномочий по пресечению нарушений закона, принятию мер по их предупреждению, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, восстановлению прав и законных интересов граждан и так далее.

«Наблюдение» за исполнением законов содержит в себе некоторые элементы созерцательности, «посторонности», как бы невмешательства в то или иное явление, событие, обстоятельство<sup>111, 60</sup>.

Итак, что же собой представляет надзор в сфере обеспечения экологической безопасности? Можно определить его как деятельность по проверке соблюдения экологического законодательства физическими и юридическими лицами, государственными органами, иными субъектами, по пресечению нарушений экологического законодательства и принятию к правонарушителям специальных мер (перечень которых строго ограничен законом), имеющих единственную цель — восстановить нарушенную законность.

Объектом надзора в указанном случае является законность деятельности поднадзорных органов в сфере обеспечения экологической безопасности. В качестве предмета экологического надзора может выступать конкретное действие (бездействие) должностного лица либо гражданина, которое они не должны (должны) были совершить в силу прямого указания в экологическом нормативном акте и которое повлекло нарушение чьих-то прав и законных интересов, а также нормативный правовой акт, принятый поднадзорным органом, с точки зрения его соответствия закону.

Можно сформулировать отличия надзора в сфере обеспечения экологической безопасности от экологического контроля:

---

<sup>110</sup> Голованцев А. К новой концепции прокурорского надзора // Социалистическая законность. — 1990. — № 1.

<sup>111</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор. — М.: Норма, 1995.

1. Надзор представляет собой проверку законности экологической деятельности физических и юридических лиц.

2. Надзор не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность этих лиц.

3. При надзоре исключается непосредственное применение административных и дисциплинарных мер.

4. Надзор означает определенную отстраненность от поднадзорной деятельности и осуществляется «извне».

Отмеченные особенности позволяют отграничить надзор от других организационно-правовых форм участия правоохранительных органов в сфере обеспечения экологической безопасности.

Экологический надзор осуществляется территориальными и специализированными прокуратурами.

В связи с ухудшением экологической обстановки и неэффективностью принимаемых по этому поводу мер с 1992 года на местах были созданы специализированные прокуратуры — природоохранные межрайонные прокуратуры: Атырауская, Алматинская, Карагандинская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Кызыл-Ординская, Семипалатинская, Шымкентская, Балхашская, Боровская, Акмолинская, Уральская, Мангистауская. Однако это не означало, что экологические функции выполнялись только этими специализированными прокуратурами. Разумеется, они существенно «разгружали» территориальные органы прокуратуры, но последние также вносили свою лепту в дело охраны природы.

Прокурорский надзор в сфере обеспечения экологической безопасности условно можно подразделить на следующие виды:

- надзор за соблюдением экологического законодательства всеми физическими и юридическими лицами, т. е. органами государственного управления и контроля в области охраны окружающей природной среды и природопользования, юридическими лицами, независимо от подчиненности, подведомственности и форм собственности, местными представительными и исполнительными органами, должностными лицами и гражданами;

- надзор за соблюдением экологического законодательства при производстве дознания и предварительного следствия органами внутренних дел по делам, возбужденным прокуратурой либо по переданным в эти органы прокурорами материалам для проверки;

- надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судов по уголовным, гражданским и экономическим делам, направленным прокурорами для рассмотрения.

Надзор прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности состоит из двух элементов:

1) проверки применения экологического закона, иного правового предписания и действия органа (должностного лица) с точки зрения соответствия закону;

2) принятия в процессе или по итогам надзора специальных мер, перечень которых строго ограничен законом.

Проверка применения закона проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах экологических нарушений. Сведения о последних могут содержаться в самых разнообразных источниках информации: в заявлениях, жалобах, письмах, в различных документах природоохранных органов, докладах руководителей природоохранных органов, материалах заседаний акиматов, а также в средствах массовой информации — в печати, теле- и радиопередачах. Личные наблюдения прокурора также являются источником информации о нарушении экологического законодательства. Исходя из полученных данных, органы прокуратуры формируют перспективные планы мероприятий и поквартальные планы деятельности прокуратуры, в которых указывается, по каким вопросам и на каких объектах будут проводиться проверки.

Проверки применения экологического законодательства условно можно подразделить на виды:

- 1) плановые и по непосредственным обращениям граждан;
- 2) комплексные и специализированные.

Комплексные проверки проводятся на поднадзорном объекте по вопросам применения экологического законодательства в целом. Специализированные — по какому-то отдельному вопросу: применению земельного или водного законодательства и т. д.

При проведении проверок прокурор вправе:

- получать показания от граждан и должностных лиц по вопросам проводимой проверки;

- беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения входить на территорию поднадзорного органа;

- получать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов необходимые документы, материалы, статистические данные и иные сведения о соответствии хозяйственной или иной деятельности этих органов требованиям экологического законодательства и принимаемых мерах по обеспечению законности в данной области;

- привлекать специалистов для участия в проверке и даче заключений;

- привлекать к осуществлению проверок на основе взаимодействия сотрудников других правоохранительных органов;

- выполнять иные проверочные действия, предусмотренные законодательством.

При проверке предприятий-природопользователей прокурорами устанавливается, какой ущерб причинен ими окружающей среде, какие средства выделены на строительство очистных сооружений и других экологических мероприятий, ведется ли первичный учет предельно допустимых выбросов, наличие планов перспективных и годовых мероприятий по охране природы и т. д.

При проверке природоохранительных органов прокуроры рассматривают ряд вопросов: какова активность этих органов в выявлении экологических нарушений; принимались ли меры к установлению личности граждан, уличенных в совершении экологического правонарушения; соблюдался ли порядок, установленный Кодексом РК об административных правонарушениях в части применения административных взысканий: конфискации незаконных орудий ловли, огнестрельного оружия, отловленной рыбы, дичи; нарушалось ли экологическое законодательство самими работниками природоохранительных органов и т. д.

Для того чтобы проверка применения экологического законодательства проводилась достаточно эффективно и носила всеобъемлющий характер, органами прокуратуры в помощь своим работникам разрабатываются методические рекомендации, как по комплексным, так и по специализированным проверкам применения экологического законодательства.

По итогам проверок прокурор:

- вносит протест;
- дает предписания об устранении нарушений законности;
- выносит постановления о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении, принимает меры к возмещению материального ущерба;
- в случае нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства приостанавливает действие незаконного акта за исключением законов;
- отменяет или снимает меры запретительно-ограничительного характера, наложенные государственными органами и их должностными лицами;
- вносит органу или должностному лицу представление об устранении нарушений законности.

В целом органы прокуратуры используют в своей деятельности целый спектр правовых средств, мер прокурорского реагирования: протест, постановление, предписание, заявление, санкцию, указание, представление, обращение, предостережение, разъяснение закона.

Протест приносит прокурор на противоречащие законам нормативные правовые акты, решения и действия государственных органов и должностных лиц в принявший его или вышестоящий орган. В нем прокурор требует

отмены незаконного акта либо приведения его в соответствие с Конституцией и законами, а также прекращения незаконного действия должностного лица и восстановления нарушенного права; указывает юридический факт, свидетельствующий о нарушении, неисполнении природоохранительного законодательства; дает ссылку на статью закона, который нарушен.

Протест прокурора подлежит рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в десятидневный срок. Прокурор вправе установить иной срок рассмотрения протеста, обусловленный необходимостью подготовки и принятия по нему решения, но не менее десяти календарных дней. Орган или должностное лицо обязано известить прокурора о дне рассмотрения протеста.

В соответствии со ст. 20 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор в зависимости от характера нарушения закона выносит постановления по уголовному делу, о возбуждении дисциплинарного производства, производства об административном правонарушении; о производстве проверки применения закона, о производстве выемки, досмотра, наложения ареста, об отмене или снятии мер запретительно-ограничительного характера, о приостановлении действия незаконного правового акта о принудительном исполнении требований прокурора, о доставлении (приводе), а также и в иных случаях, предусмотренных законом. Постановление прокурора подлежит обязательному исполнению уполномоченным органом или должностным лицом в установленный законом срок, а при отсутствии такового в срок, установленный прокурором. О результатах исполнения постановления прокурору сообщается незамедлительно. Неисполнение постановления прокурора в установленные сроки влечет ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 21 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор дает санкцию (согласие) на: проведение оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий, в том числе негласных следственных действий, затрагивающих охраняемые Конституцией и законом права и интересы граждан; задержание иностранцев или лиц без гражданства для выдворения; доступ государственных органов и их должностных лиц (за исключением должностных лиц Национального Банка Республики Казахстан) к документам, содержащим банковскую тайну; в иных случаях, прямо предусмотренных законом.

Санкция (согласие) на совершение указанных действий либо отказ в ее (его) даче оформляются прокурором резолюцией и подписью на постановлении должностного лица после изучения материалов, на основании которых испрашивается санкция, в течение двадцати четырех часов.

Санкция на указанные действия, за исключением негласных следственных действий, связанных с получением сведений, содержащих охраняемую законом тайну, может быть удостоверена также посредством электронной цифровой подписи в соответствии с законодательством Республики Казахстан об электронном документе и электронной цифровой подписи.

Прокурор дает согласие на действие ведомственных нормативных правовых актов по вопросам оперативно-розыскной и иной деятельности, которая может повлечь ограничение прав свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 22 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор дает указания:

- 1) органам досудебного расследования в связи с расследованием уголовных дел;
- 2) органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность и негласные следственные действия;
- 3) в других случаях, установленных законодательством.

Указание Генерального прокурора Республики нормативного характера по вопросам оперативно-разыскной деятельности, негласных следственных действий и досудебного расследования обязательно для исполнения всеми органами следствия и дознания, органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность и негласные следственные действия.

Согласно статье 23 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор в соответствии с законодательством вправе обратиться с иском заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов государства, физических и юридических лиц.

В случаях отклонения актов прокурорского надзора либо нерассмотрения их в установленный законом срок прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительными действий и актов органов и должностных лиц, а также об устранении нарушений законов. Прокурор вправе своим постановлением приостановить действие опротестованного акта до рассмотрения заявления судом.

Заявление в суд в связи с отклонением или оставлением без рассмотрения актов прокурорского надзора рассматривается им в порядке, установленном законом.

Заявление прокурора не облагается государственной пошлиной и иными сборами.

Согласно статье 24 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор может вносить письменное предписание об устранении нарушения закона, которое направляется органу или должностному лицу, допустившему нарушение закона, либо органу или должностному лицу, правомочному устранить допущенное нарушение. Предписание вносится в случае, если

нарушение закона носит явный характер, может причинить существенный вред правам и свободам человека и гражданина, а также охраняемым законом интересам юридических лиц, общества и государства и не будет незамедлительно устранено. На нормативные правовые акты предписание выноситься не может.

В предписании должны содержаться указания на нормы Конституции, законов и актов Президента республики, которые нарушены, характер правонарушения и конкретные предложения о мерах по их устранению.

Предписание подлежит обязательному исполнению в срок, установленный прокурором. О его исполнении незамедлительно сообщается прокурору. Неисполнение предписания прокурора влечет ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

Предписание может быть обжаловано вышестоящим прокурором либо в суде, но это не приостанавливает его исполнения. Вышестоящий прокурор или суд могут приостановить исполнение предписания до принятия решения по жалобе.

В соответствии со ст. 25 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор в пределах своей компетенции вносит представления:

- 1) об устранении нарушений законности;
- 2) об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений;
- 3) о лишении неприкосновенности лиц, обладающих этим правом в соответствии с Конституцией Республики Казахстан;
- 4) в иных случаях, установленных законом.

Представление подлежит рассмотрению должностным лицом или органом с обязательным принятием мер по устранению нарушений законности, а также причин и условий, способствующих им, в сроки, установленные прокурором, но не позднее тридцати календарных дней.

Прокурор вправе участвовать при рассмотрении представления. О времени и месте его рассмотрения он должен быть уведомлен государственным органом или должностным лицом не позднее трех календарных дней до дня рассмотрения.

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщается в прокуратуру в течение трех рабочих дней со дня рассмотрения представления.

Согласно статье 25-1 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> в целях предупреждения правонарушений, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина или при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор в письменной форме объявляет физическим и юридическим лицам предостережение о недопустимости на-



рушения закона и предупреждает их об установленной законом ответственности.

Статьей 25-2 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> предусмотрено, что органы прокуратуры вправе выступить с обращением к должностным лицам, государственным органам, юридическим и физическим лицам в целях обеспечения законности, предупреждения правонарушений, а также обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Обращение распространяется средствами массовой информации или иным публичным способом.

Согласно статье 24 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> прокурор вправе давать разъяснение закона. При наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов физическими либо юридическими лицами может повлечь нарушения законов либо прав и свобод гражданина или неограниченного круга лиц, прокурор разъясняет их содержание.

В случаях несоответствия закону проекта правового акта прокурор разъясняет требование закона органу или должностному лицу, принимающему акт. Следует отметить, что за последние годы акты прокурорского надзора были излишне конкретизированы, в отличие от аналогичных актов в других государствах (например, в Российской Федерации, Республике Беларусь и т. д.).

Рассмотрим основные направления деятельности прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности.

По мнению К. А. Бегалиева и А. А. Альдекеева, «под основными направлениями деятельности прокуратуры принято понимать те пути, по которым Генеральный прокурор РК и подчиненные ему прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов, достигают цели, выполняют возложенные на них задачи, проводят мероприятия по борьбе с нарушениями законов и укреплению правопорядка в нашей республике»<sup>112, 22</sup>.

Экологическая деятельность прокуратуры осуществляется по нескольким направлениям:

1. Экологический надзор (не в качестве организационно-правовой формы, а как направление деятельности).

2. Принятие мер прокурорского реагирования по предупреждению, пресечению и своевременному устранению нарушений законов об охране окружающей природной среды, причин и условий, их порождающих; по восстановлению прав физических и юридических лиц, ущемленных нарушениями

---

<sup>112</sup> Бегалиев К. А., Альдекеев А. А. Роль органов прокуратуры в применении законов в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия юридическая. — 1997. — № 3.

ями указанного законодательства, возмещению ущерба; привлечению виновных к установленной законом ответственности. При этом прокуроры используют весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренный Законом РК «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г.<sup>106</sup>

3. Предъявление к экологическим правонарушителям в необходимых случаях исков, участие в судебном разбирательстве по этим делам.

4. Уголовное преследование по экологическим преступлениям. Работая в этом направлении, прокурор вправе: участвовать в осмотре места происшествия, назначать экспертизы, а также осуществлять другие действия, необходимые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; возбуждать уголовное дело или отказывать в его возбуждении; передавать в органы внутренних дел или национальной безопасности возбужденные прокуратурой уголовные дела для производства дознания или предварительного следствия; санкционировать действия должностных лиц, осуществляющих следствие, дознание, оперативно-разыскную деятельность; участвовать при производстве отдельных следственных действий; вносить представление для получения согласия на привлечение к уголовной ответственности лица, обладающего правом неприкосновенности; направлять дело в суд.

5. Разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения экологических преступлений и иных нарушений экологического законодательства.

Под предупреждением правонарушений в области охраны природы следует понимать совокупность мероприятий, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушениям природоохранительного законодательства, предотвращение конкретных посягательств в этой области<sup>113, 11</sup>. Предупреждение правонарушений делится на два вида: профилактику и предотвращение.

«Профилактика правонарушений — это предвосхищение возможной трансформации каких-то обстоятельств в причинные характеристики возможных правонарушений»<sup>112, 21</sup>. «Предотвращение — это воздействие на человека в период формирования и обнаружения его намерений совершить правонарушение, то есть до того, как начнутся какие-то действия с его стороны, а пресечение — это деятельность в период уже начатой противоправной деятельности»<sup>114, 25</sup>. Органы прокуратуры регулярно анализируют состояние борьбы с экологическими нарушениями в каждом регионе и принимают соответствующие меры профилактики этих нарушений. Последние реа-

---

<sup>113</sup> Боголепов Р. Д. Предупреждение правонарушений в процессе контрольно-надзорной деятельности милиции по охране природы. — М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1982.

<sup>114</sup> Профилактика правонарушений. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1989.

лизуются путем: внесения представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений; выступлений на сессиях маслихатов, различных межведомственных совещаниях с докладами, в которых содержатся предложения прокуроров по устранению причин и условий правонарушений, адресованные другим государственным органам, должностным лицам, общественным объединениям; участия в составлении и осуществлении комплексных планов и программ по предупреждению преступности в регионе.

б. Информирование общественности о своей экологической деятельности, состоянии применения экологического законодательства и борьбе с экологическими правонарушениями, разъяснение указанного законодательства. Оно осуществляется в различных формах: доклады и отчеты прокуроров о результатах проверок на собраниях трудовых коллективов, сессиях маслихатов, заседаниях акиматов; выступления в печати, на телевидении, по радио, выступления перед населением с разъяснением экологического законодательства. Информированию общественности придается большое значение, в связи с чем каждая природоохранная прокуратура ежегодно отчитывается перед вышестоящими прокурорами.

Таковы основные направления деятельности прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности.

В соответствии с п. 3 ст. 48 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> в системе органов прокуратуры предусмотрены специализированные прокуратуры. В свое время это положение подтвердило на законодательном уровне разрешение на создание природоохранных прокуратур.

Возможность возникновения этих прокуратур была заложена в Постановлении Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» от 6 декабря 1991 года<sup>115</sup>. В нем было сказано, что единую систему органов прокуратуры Казахской ССР составляют прокуратура республики, прокуратуры областей, города Алма-Аты, Алма-Атинская, Целинная и Западно-Казахстанская транспортные прокуратуры (на правах областных), прокуратуры городов и районов, транспортные, природоохранные, водные и иные специализированные прокуратуры (на правах районных). В статье 11 Закона РК «О прокуратуре Республики

---

<sup>115</sup> Постановление Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» от 6 декабря 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. — 1991. — № 48—50. — Ст. 613.

Казахстан» от 17 января 1992 г.<sup>116</sup> указывалось, что единую систему органов прокуратуры образуют: Генеральная прокуратура, прокуратуры областей, города Алма-Аты, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним специализированные прокуратуры. Одними из первых были образованы Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Кызыл-Ординская, Семипалатинская и Шымкентская природоохранные межрайонные прокуратуры.

16 апреля 1992 г. Генеральным прокурором был подписан приказ № 11 «О дополнительных мерах по совершенствованию организации работы природоохранных прокуратур», которым утверждалось Примерное положение о природоохранных межрайонных прокуратурах<sup>117</sup>. В соответствии с этим приказом Уральская, Атырауская и Мангистауская водные прокуратуры были преобразованы в природоохранные межрайонные прокуратуры с возложением на них обязанностей по осуществлению надзора за исполнением законов об охране природы на территории соответствующих областей с непосредственным подчинением областным прокурорам. Были утверждены Положение о Балхашской природоохранной прокуратуре, осуществляющей надзор на территории Джезказганской и Алматинской областей, и Положение о Боровской природоохранной прокуратуре, осуществляющей надзор на территории Кокчетавской и Целиноградской областей.

До недавнего времени в Республике Казахстан функционировали 14 природоохранных прокуратур. Помимо вышеперечисленных действовали — Карагандинская, Ақмолинская, Алматинская природоохранные межрайонные прокуратуры. Деятельность природоохранных прокуратур осуществлялась в соответствии с положениями, которые разрабатывались на основе Примерного положения о природоохранных межрайонных прокуратурах.

В соответствии с Примерным положением на природоохранные межрайонные прокуратуры возлагалось осуществление высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов на закрепленных территориях, относительно конкретных природных объектов, определенных отраслей народного хозяйства, промышленных и иных хозяйственных зон. Также они обязаны были принимать в пределах своих полномочий меры по предупреждению, выявлению, пресечению и своевременному устранению нарушений

---

<sup>116</sup> Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре Республики Казахстан» от 17 января 1992 г. № 1146-ХІІ // <http://online.zakon.kz>

<sup>117</sup> Примерное положение о природоохранных межрайонных прокуратурах. Утверждено приказом Генерального прокурора Республики Казахстан «О дополнительных мерах по совершенствованию организации работы природоохранных прокуратур» от 16 апреля 1992 г. № 11 // <http://online.zakon.kz>

указанных законов, восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба и привлечению виновных к установленной законом ответственности.

В своей работе природоохранные прокуратуры руководствовались законодательными актами РК, приказами, указаниями и инструкциями Генерального прокурора РК, Положением о конкретной природоохранной прокуратуре и были независимы от каких бы то ни было местных органов. Они внесли определенный вклад в дело охраны природы.

Затем по приказу Генерального прокурора № 51 ЦА от 11 февраля 1999 г. во исполнение Указа Президента РК от 22 января 1999 г. «О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан»<sup>118</sup> природоохранные прокуратуры были упразднены.

Думается, что такой поворот усугубил и без того отчаянное положение, складывающееся в нашей республике в области охраны окружающей природной среды, и поэтому вновь начался процесс создания природоохранных прокуратур. Так, приказом Генерального прокурора РК № 150/6 от 6 мая 1999 г. была образована Прикаспийская экологическая прокуратура, осуществляющая надзор на территории трех областей — Атырауской, Мангистауской и Западно-Казахстанской. Было образовано еще несколько природоохранных прокуратур, в частности в Алматинской, Карагандинской областях.

В настоящее время действует 12 специализированных природоохранных прокуратур: г. Алматы, Актюбинской, Акмолинской, Алматинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской, Западно-Казахстанской, Карагандинской, Костанайской, Мангыстауской, Северо-Казахстанской, Южно-Казахстанской областей.

Деятельность природоохранных прокуратур востребованна и необходима. Так, в 2015 г. специализированной природоохранной прокуратурой Южно-Казахстанской области было проведено 38 проверок, выявлено 452 нарушения законности, рассмотрено 31 представление прокуратуры, удовлетворено 3 протеста, дано 12 разъяснений закона в порядке ст. 25-2 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup>, опубликовано в СМИ два обращения. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования привлечено к дисциплинарной ответственности 38 человек, из них за нарушение антикоррупционного законодательства — 7, к административной — 42, отменено 3 незаконных акта. По мерам прокурорского реагирования взыскан в госбюджет ущерб, причиненный окружающей среде, на сумму более 90 млн тенге.

---

<sup>118</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан» от 22 января 1999 г. № 29 // <http://online.zakon.kz>

Приоритетным направлением в сфере надзора за применением природоохранного законодательства является обеспечение законности на особо охраняемых природных территориях. Так, в ходе проверок Аксу-Жабаглинского и Каратауского заповедников и Сырдария-Туркестанского государственного регионального природного парка выявлены нарушения норм законодательства об административных правонарушениях и об особо охраняемых природных территориях, а также факт незаконного предоставления 13 земельных участков во временное землепользование и 1 участка в собственность из состава земель Сайрам-Угамского национального природного парка. По представлению прокуратуры управлением земельных отношений поданы иски в суд о возврате этих земель. В ходе проведенных проверок прокуратурой проанализирован ряд нормативных правовых актов, принятых маслихатом области в сфере охраны природы. Установлено, что при принятии решения № 9/76-V от 7 декабря 2012 г. «Об утверждении ставок платы за лесное пользование на участках государственного лесного фонда Южно-Казахстанской области» в нарушение норм Налогового и Лесного кодексов не были утверждены ставки платы за заготовку живицы, древесных соков, второстепенных древесных ресурсов, побочные лесные пользования, пользование участками государственного лесного фонда для выращивания посадочного материала древесных и кустарниковых пород и плантационных насаждений специального назначения. Прокуратурой в маслихат области внесено представление, в котором предложено дополнить названный акт. По результатам рассмотрения представления прокуратуры на очередной сессии маслихата области 9 декабря 2015 г. было принято новое решение.

Серьезные нарушения законности выявлены прокуратурой в деятельности областного департамента экологии. По результатам проведенных проверок в адрес руководителя названного департамента внесено 11 представлений, по результатам рассмотрения которых 12 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, из них 7 должностных лиц с применением Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией»<sup>119</sup> (при этом 5 лиц уволено).

Эффективные проверки проведены также по вопросам применения законодательства об охране, воспроизводстве и использования животного мира. Так, в деятельности территориальной инспекции лесного хозяйства и животного мира установлены факты непринятия мер по расторжению договоров на ведение охотничьего хозяйства в связи с неисполнением договорных обязательств охотопользователями в течение длительного времени, отсутствия координации деятельности местных исполнительных и уполномочен-

---

<sup>119</sup> Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. № 267 // <http://online.zakon.kz>

ных государственных органов, ведения формального учета численности животных и т. д. По результатам рассмотрения представления приняты меры по устранению нарушений<sup>120</sup>.

В отличие от органов МВД РК прокуратура не относится к органам государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности. Она находится как бы над всей системой этих органов, так как обладает правом осуществления высшего надзора даже за ними. Недаром прокуратуру иногда называют «четвертой властью» — ей трудно найти место в границах трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Отсюда следует тот факт, что не всегда система органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности совпадает с системой органов государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности. Например, прокуратуре РК, являющейся частью данного механизма, нет места в системе органов управления. Тем не менее, она входит в такой составной элемент государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности, как система государственных органов, осуществляющих экологические функции, и занимает в нем самостоятельное место.

#### ***2.4 Участие судебных органов в обеспечении экологической безопасности***

Проблеме участия судебных органов в обеспечении экологической безопасности в своем исследовании мы уделим не так много внимания, что связано с наличием комплексных исследований по данному вопросу. Достаточно подробно и всеобъемлюще данная проблема рассмотрена в диссертационном исследовании М. А. Аленова «Проблемы применения экологического законодательства в практике судов Республики Казахстан»<sup>121</sup>.

В соответствии со ст. 75 Конституции РК от 30 августа 1995 г.:

1. Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом.
2. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.
3. Судами Республики являются Верховный Суд Республики и местные суды Республики, учреждаемые законом.

---

<sup>120</sup> Природоохранная прокуратура ЮКО взыскала в бюджет более 90 млн тенге // <https://kapital.kz>

<sup>121</sup> Аленов М. А. Проблемы применения экологического законодательства в практике судов Республики Казахстан. — Алматы, 2004.

4. Судебная система Республики устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается.

Судебная форма охраны окружающей среды, по мнению М. А. Аленова, — это «деятельность суда, инициированная в процессуальном порядке уполномоченными государственными органами, общественными организациями и гражданами, содержанием которой является разрешение дел экологического характера и формирование судебной практики по применению норм природоохранного законодательства»<sup>121, 9</sup>.

В судах Республики Казахстан рассматриваются уголовные и гражданские дела, связанные с нарушениями правил охраны окружающей среды и рационального природопользования. Их количество с каждым годом увеличивается, что вызвано рядом факторов:

- изменением социально-экономической обстановки. Переход к рыночной экономике, провозглашение принципа свободы предпринимательства, появление частной собственности на природные ресурсы (на земли) не могли не повлечь роста экологических правонарушений. Некоторые виды правонарушений — незаконная охота, незаконное занятие водными промыслами — стали основой для организованной преступности и незаконного предпринимательства. Расширение поля незаконной деятельности приводит к увеличению случаев выявления правонарушений. А при наличии хорошей законодательной базы и эффективной работе правоохранительных органов в суды попадает большее количество уголовных дел;

- улучшением законодательной базы обеспечения экологической безопасности. Так, впервые на законодательном уровне в уголовном законодательстве была закреплена самостоятельная статья «Экологические преступления» (Уголовный кодекс РК 1997 г.<sup>122</sup>), которая воспроизведена и изменена в Уголовном кодексе от 3 июля 2014 г., что позволило квалифицировать некоторые составы правонарушений как преступления. В старом уголовном законодательстве некоторые статьи отсутствовали или были нечетко сформулированы. Также был принят новый Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года;

- созданием новых природоохранных структур. Так, в системе МВД РК созданы специализированные подразделения — отделы природоохранной и ветеринарной полиции, в системе прокуратуры — специализированные природоохранные прокуратуры.

Как видим, налицо процесс специализации правоохранительных органов в области охраны окружающей среды.

---

<sup>122</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. № 167-1 // <http://online.zakon.kz>



Специализация не может не затронуть и саму судебную систему. Она жизненно необходима. Специалисты отмечают, что «отсутствие у суда способностей и знаний в области экологического права и процедур участия общественности составляют еще одну проблему. Эта отрасль права сравнительно новая, как и процедура участия общественности в принятии решений, особенно в восточной части региона ЕЭК ООН. Огромное число рассматриваемых судами дел и традиционный приоритет, отдаваемый делам экономического направления, сложности экологического законодательства приводят к тому, что обычные судьи и прокуроры часто просто не ориентируются в этом и не уделяют этому должного внимания. В Деле 2 Испании (Отходы шахты Азналкольяр) судье не только не хватало знаний, чтобы полностью понять запутанное дело, но и средства суда были ограничены (персонал, оборудование, техническая поддержка), и поэтому стороны не могли эффективно работать с материалами по делу. Некоторые страны, такие как Украина, попытались решить эту проблему путем создания при прокуратурах специальных отделов, занимающихся экологическим правом. Некоторые международные организации проводят специализированные тренинги для представителей судебной власти (а также для представителей государственной администрации). Иногда суды также проводят регулярные, но не частые, обязательные тренинги, во время которых обсуждаются некоторые вопросы экологического права. Однако всех этих мер явно недостаточно, принимая во внимание сложность экологического права и процедур участия общественности. Улучшенная подготовка судей и прокуроров, уменьшение объема прodelьваемой ими работы являются важными условиями для достижения эффективного доступа к правосудию»<sup>123, 46–47</sup>.

Учеными Казахстана в научных исследованиях предлагается создание специализированных экологических судов. Так, М. А. Аленов утверждает, что «функционирование судов специальной экологической юрисдикции предоставит возможность получать систематизированную информацию для детального обобщения и подготовки нормативных постановлений Верховного Суда РК по вопросам применения экологического законодательства, являющихся важным элементом эколого-правовой нормативной базы»<sup>121, 34–35</sup>.

По мнению Е. А. Дюсенова, «специализированные экологические суды позволят ... совместно с контролирующими структурами, экологической полицией, природоохранными прокуратурами проводить качественную и большую работу по возложению юридической ответственности за совершенные экологические правонарушения. Введение специализированных

---

<sup>123</sup> Пособие по доступу к правосудию к Орхусской конвенции / Под ред. С. Стека. — Будапешт: ProTertia, 2000.

экологических судов будет способствовать совершенствованию правоприменительной практики динамично развивающегося экологического законодательства. Способствует развитию правовых гарантий защиты экологических прав, интересов граждан и государства мерами юридической ответственности за экологические правонарушения, например, разрешение вопроса о незамедлительном исполнении решения суда о запрете деятельности экологически вредного производства и др.»<sup>124, 107</sup>

По нашему мнению, в современный период есть необходимость создания специализированных экологических судов. Законодательная база для этого имеется. Так, согласно п. 3 ст. 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»<sup>125</sup> в Республике Казахстан могут создаваться специализированные суды (военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и др.).

Созданные экологические суды должны обязательно соответствовать характеристикам, вытекающим из требований Конституции.

Анализ судебной практики позволил выявить ее особенности и недостатки.

1. Иски по большинству экологических дел, как правило, предъявляются либо природоохранными прокурорами, либо природоохранительными органами, крайне редко они предъявляются со стороны общественности. Иски от общественных объединений имели место лишь в судах городов Астаны, Алматы и Карагандинской области.

2. Наличие тех или иных природных ресурсов в соответствующем регионе страны обуславливает определенный вид исковых требований. Например, в Атырауской, Мангистауской и Актюбинской областях большинство исковых требований связано с возмещением ущерба в результате загрязнения нефтью, случаями рыбного браконьерства, в Павлодарской и Костанайской областях — с возмещением ущерба, причиненного незаконной порубкой, в городе Алматы — с вырубкой зеленых насаждений, а также запрещением деятельности природопользователей, в Атырауской области — с охраной рыбных запасов и т. д.

3. Судьями не всегда проводится тщательная подготовка дела к судебному разбирательству, особенно это касается экологических дел. В соответствии с ГПК подготовка гражданских дел к судебному разбирательству является обязательной для всех категорий гражданских дел. В этой стадии про-

---

<sup>124</sup> Дюсенов Е. А. Юридическая ответственность за экологические правонарушения: Дис. ... канд. юрид. наук. — Астана, 2010.

<sup>125</sup> Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132-II // <http://online.zakon.kz>

цесса судья, с учетом обстоятельств дела, опрашивает истца по существу заявленных им требований, выясняет у него возможные со стороны ответчика возражения, разъясняет истцу его процессуальные права и обязанности, решает вопрос о замене ненадлежащего ответчика, а также совершает иные необходимые процессуальные действия.

4. Имеются недостатки в разрешении дел в порядке особого искового производства, при котором граждане и представители общественности и неправительственной организации могут реализовать свое право на обращение в суд для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения экологического законодательства, а также право на справедливое рассмотрение (разрешение) этого заявления в суде.

Наиболее часто субъектами спора о праве по делам особого искового производства с одной стороны выступает гражданин, а с другой — орган государственной власти или должностное лицо (государственный служащий).

5. Судьи порою по надуманным основаниям оставляют заявления без рассмотрения. Например, общественное объединение Экологическое общество «Зеленое спасение» обратилось с иском в Сарыаркинский районный суд на бездействие Министерства охраны окружающей среды. Однако судьей при рассмотрении заявления сделан ошибочный вывод о том, что указанное общественное объединение не наделено правом предъявления иска в интересах граждан, в результате чего заявление было оставлено без рассмотрения в порядке пп. 3) ст. 249 ГПК по основаниям, что заявление подано лицом, не имеющим полномочий на его предъявление. Принимая во внимание, что вывод суда противоречит требованиям законодательства, данное определение отменено постановлением коллегии по гражданским делам суда города Астаны с возвращением дела тому же судье для рассмотрения по существу<sup>126, 11</sup>.

6. Иногда суды при вынесении решений об удовлетворении исков уполномоченных природоохранных органов ошибочно взыскивают суммы не в государственный бюджет, а в пользу истцов. Так, Ерейментауским районным судом Акмолинской области удовлетворено 7 исков Акмолинского областного территориального управления лесного и охотничьего хозяйства, Ерейментауского государственного учреждения по охране лесов и животно-

---

<sup>126</sup> Борисов В. М. О некоторых аспектах реализации права на судебную защиту (судебная практика по применению экологического законодательства) // Судебная практика применения экологического и налогового законодательства: Мат-лы междунар. регионального семинара. — Алматы, 2005.

го мира. В резолютивной части судебных решений в нарушение требований положений Налогового кодекса (п. 3 ст. 470) и Закона об охране окружающей среды (ст. 86) указано о взыскании сумм в возмещение ущерба, причиненного окружающей природной среде, в пользу истца — государственного учреждения, а не в государственный бюджет, несмотря на то, что вред был причинен государственному лесному фонду<sup>126</sup>.

Следует отметить, что факты вынесения судами первой инстанции решений о взыскании ущерба в пользу юридических лиц, а не в государственный бюджет, не единичны. Такие факты имеют место в Жамбылской, Костанайской, Восточно-Казахстанской и Павлодарской областях. Указанные требования законодательства не всегда правильно применяются судами надзорных инстанций.

Так, в постановлении надзорной коллегии Костанайского областного суда от 27 ноября 2003 г. по делу по исковому заявлению Костанайского областного территориального управления охраны окружающей среды к ТОО «Костанайский автовокзал» о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, одним из оснований отмены судебных актов судов первой и апелляционной инстанций приведен довод о регулярном выполнении природопользователем требований ст. 465 Налогового кодекса по внесению платежей за загрязнение окружающей среды. Расчет сумм и декларации по суммам оплаты принимались налоговым органом после их заверения Костанайским областным фондом охраны окружающей среды.

Между тем надзорной коллегией не принято во внимание, что Законом Республики Казахстан от 9 декабря 2004 года № 8-III<sup>127</sup> в ст. 86 Закона РК об охране окружающей среды внесены изменения, в результате которых упразднены государственные фонды по охране окружающей среды, а Постановлением Правительства Республики Казахстан от 5 марта 2002 г. № 272<sup>128</sup> эти фонды были ликвидированы<sup>126</sup>.

7. Имеют место факты, когда природопользователи, нарушив природоохранное законодательство, уходят от материальной ответственности из-за судебных ошибок и низкой юридической квалификации представителей истцов. Так, Южно-Казахстанский специализированный межрайонный экономический суд, получив 28 марта 2005 г. исковое заявление Министерства охраны окружающей среды к АО «Промышленная корпорация Южказполи-

---

<sup>127</sup> Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» по вопросам отходов производства и потребления» от 9 декабря 2004 г. № 8-III // <http://www.pavlodar.com>

<sup>128</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан «О ликвидации отдельных государственных учреждений Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан» от 5 марта 2002 г. № 272 <http://adilet.zan.kz>

металл» о взыскании ущерба на сумму более 6 млрд тенге, вынес от 16 мая 2005 г. определение об оставлении его без рассмотрения. Свой вывод суд обосновал тем, что исковые требования предъявлены истцом преждевременно без оценки воздействия гранулированного шлака на окружающую среду, а также без предоставления доказательств соблюдения досудебного порядка разрешения спора<sup>126</sup>. Между тем, нормами ГПК и Экологического кодекса РК по данной категории дел порядок предварительного досудебного разрешения спора не предусмотрен.

8. На практике недостаточно реализуется принцип гласности судебного разбирательства, под которым следует понимать открытость, прозрачность и доступность судебных процедур, т. е. публичное объявление судебного решения, ознакомление сторон с поступившими жалобами других участников процесса, извещение о времени и месте рассмотрения дела в суде вышестоящей инстанции, свободный доступ к базе данных вступивших в законную силу решений, возможность получения информации об исполнении судебных актов. Данные положения закреплены в нормативном постановлении Верховного Суда от 28 октября 2005 г. № 5<sup>129</sup>, которое согласно ст. 4 Конституции РК включено в состав действующего права и является общеобязательным.

Еще до принятия Орхусской Конвенции общественность Казахстана имела доступ к решениям судов на официальном web-сайте Верховного Суда. Во всех судах созданы условия для пополнения ими электронного архива судебных решений. Однако следует признать, что далеко не все суды пользуются новыми электронными технологиями. Требуется нормативно закрепить обязанность канцелярий местных судов по направлению судебных актов на официальный web-сайт Верховного Суда. Тем самым будут обеспечены важные составляющие правосудия — открытость и прозрачность судебной процедуры, доступность судебных решений<sup>126, 14</sup>.

В целом в суде рассматриваются уголовные дела только по четырем статьям гл. 11 УК РК: ст. ст. 335 (по старому УК РК — ст. 287), 337 (по старому УК РК — ст. 288), 339 (по старому УК РК — ст. 290), и 340 (по старому УК РК — ст. 291) УК РК. Основная проблема заключается в том, что востребованными в судебной практике являются только уголовные дела, связанные с браконьерством.

Недостатки судебной деятельности в обеспечении экологической безопасности вызваны рядом причин. Но если раньше это были причины, обу-

---

<sup>129</sup> Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О соблюдении принципа гласности судебного разбирательства по гражданским делам» от 28 октября 2005 г. № 5 // <http://www.zakon.kz>

словленные особенностями плановой экономики советского периода, которые выделены в диссертационном исследовании М. А. Аленова<sup>121, 9</sup> (недостаток наработанной практики, жесткое администрирование всей экономической и социальной жизни страны, отсутствие инициаторов возбуждения экологических дел, превалирующая роль управленческих структур, недостаточная информированность общественности по вопросам экологической безопасности), то теперь на сцену выходят причины другого порядка — отсутствие четких и недвусмысленных по содержанию экологических законов, низкая исполнительность судебных решений, формализм, отсутствие инициативы по вопросам обеспечения экологической безопасности, недостаточно полное нормативное обеспечение экологических прав граждан и общественных объединений на судебную защиту.

Судебная деятельность в данной области будет достаточно эффективна, если будут наличествовать три основных фактора: «1) своевременно принятое, мобильное, эффективное в применении и понятное по своему содержанию широкому кругу лиц экологическое законодательство; 2) наличие эффективных государственных природоохранных структур, активных экологических объединений и граждан, способных реализовать на деле положения экологического законодательства; 3) органы правосудия, которые при наличии перечисленных выше двух составляющих могли бы претендовать на известную самостоятельность в осуществлении экологической политики государства»<sup>121, 133</sup>.

На основе проведенного исследования нами предлагается ряд мероприятий, способствующих улучшению обеспечения экологической безопасности:

- создать специализированные экологические суды;
- осуществлять специализацию судей по вопросам обеспечения экологической безопасности (специальные тренинги, обучающие семинары в рамках факультета повышения квалификации, стажировки в образцово-показательных судах);
- ввиду сложности рассмотрения экологических дел в гражданском судопроизводстве установить для них специальные сроки исковой давности, увеличенные по сравнению с обычными. Для этого необходимо закрепить в Экологическом кодексе РК положение о том, что иски о компенсации экологического вреда могут быть предъявлены в течение 20—30 лет;
- усилить эколого-правовой статус граждан и общественных объединений за счет включения в него права на обращение в суд в отношении неопределенного круга лиц, например, о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан вследствие нарушения экологического законо-

дательства, в случаях, когда непосредственный причинитель вреда не установлен;

- для активизации деятельности общественных объединений установить на законодательном уровне положение о перечислении на расчетный счет общественных объединений 10 процентов взыскиваемой с ответчика суммы в случае удовлетворения судом исков общественных объединений в защиту экологических интересов.

Реализация указанных предложений по изменению и дополнению норм законодательства позволит гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям, осуществляющим деятельность в области охраны окружающей среды, более эффективно использовать средства судебной защиты.

### **3 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

#### ***3.1 Проблемы реформирования государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан***

Существующий государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан показал свою низкую состоятельность и требует проведения ряда преобразований, направленных на повышение эффективности действия данного механизма. Преобразования должны осуществляться по следующим направлениям: 1) совершенствование правовых норм, обеспечивающих правовую основу деятельности государственных органов, а также содержание управления в области обеспечения экологической безопасности; 2) совершенствование организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности; 3) совершенствование материально-технического обеспечения деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере; 4) максимальное снижение коррупции на всех уровнях государственной власти; 5) снижение уровня бюрократии.

Первые два направления тесно взаимосвязаны, так как любое реформирование государственных органов требует предварительного принятия нормативных правовых актов, направленных на структурные преобразования, и последующего принятия положений о вновь образованных либо реорганизованных структурах.

Совершенствование правовых норм, обеспечивающих правовую основу деятельности государственных органов, а также содержание управления в области обеспечения экологической безопасности касается практически всех государственных органов, а не только органов, составляющих систему государственного управления в рассматриваемой сфере.

Так, один из государственных органов, не входящих в систему органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, но являющихся составной частью государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности, — Парламент Республики Казахстан, в соответствии с п. 1 ст. 49 Конституции РК от 30 августа 1995 г. являющийся высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Какие же экологические функции он выполняет?



В соответствии с п. 3 ст. 61 Конституции РК Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

- 1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;
- 2) режима собственности и иных вещных прав;
- 3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;
- 4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;
- 5) республиканского бюджета;
- 6) вопросов судоустройства и судопроизводства;
- 7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;
- 8) приватизации предприятий и их имущества;
- 9) охраны окружающей среды;
- 10) административно-территориального устройства Республики;
- 11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Все иные отношения регулируются подзаконными актами.

Аналогичное содержание повторяется в ст. 16 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г.<sup>130</sup>

Однако в настоящее время экологическая функция Парламента РК — издание законов, касающихся охраны окружающей среды — не отражена в основных экологических нормативных актах, в частности в Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 г. В нем имеется гл. 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования», состоящая из 5 статей:

- Статья 16. Компетенция Правительства Республики Казахстан;
- Статья 17. Компетенция уполномоченного органа в области охраны окружающей среды;
- Статья 18. Компетенция специально уполномоченных государственных органов;
- Статья 19. Компетенция местных представительных органов областей (города республиканского значения, столицы) в области охраны окружающей среды;
- Статья 20. Компетенция местных исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы) в области охраны окружающей среды.

---

<sup>130</sup> Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. № 2529 // <http://online.zakon.kz>

Как видим, статья, посвященная компетенции Парламента РК, отсутствует. В Законе Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды» от 18 июня 1991 г.<sup>82</sup> существовала ст. 9 «Компетенция Верховного Совета Казахской ССР в области охраны окружающей природной среды».

Ведению Верховного Совета Казахской ССР в области охраны окружающей природной среды подлежали:

- осуществление права собственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на ее территории, непосредственно или через уполномоченные им государственные органы;

- разработка и совершенствование законодательства об охране окружающей природной среды;

- определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества;

- определение порядка организации и деятельности органов государственной власти и управления в области использования и охраны окружающей природной среды;

- создание национальных парков и заповедников;

- утверждение предельных ставок платы за природные ресурсы и экономического механизма природопользования по представлению Кабинета министров Казахской ССР;

- рассмотрение и утверждение государственной экологической программы Казахской ССР;

- контроль за исполнением природоохранительного законодательства;

- защита прав природопользователей;

- в отдельных случаях объявление участка территории зоной экологического бедствия.

Как видим, компетенция высшего органа государственной власти в то время не ограничивалась принятием законов.

В современных условиях часть этих экологических функций передана на исполнение другим государственным органам и, в частности, Правительству РК, такие как: определение порядка организации и деятельности органов государственной власти и управления в области использования и охраны окружающей природной среды; создание национальных парков и заповедников; утверждение предельных ставок платы за природные ресурсы и экономического механизма природопользования; рассмотрение и утверждение государственной экологической программы; контроль за исполнением природоохранительного законодательства; защита прав природопользователей. Однако такие экологические функции, как осуществление права соб-

ственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на ее территории, непосредственно или через уполномоченные им государственные органы; разработка и совершенствование законодательства об охране окружающей природной среды; определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества остаются за Парламентом РК. Да и объявление участка территории зоной экологического бедствия в соответствии с п. 8 ст. 174 Экологического кодекса РК осуществляется посредством принятия Закона РК. Значит, эта функция остается за Парламентом РК.

По нашему мнению, гл. 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» следует дополнить новой статьей «Компетенция Парламента РК в области охраны окружающей среды и природопользования».

Еще один немаловажный момент в урегулировании экологической деятельности Парламента РК — это вопрос об экологической экспертизе законодательных проектов. Основы ее проведения установлены Экологическим кодексом РК и Законом Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г.<sup>131</sup>

Так, к объектам экологической экспертизы согласно п. 5 ст. 47 ЭК РК от 9 января 2007 г. относятся проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду.

Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г.<sup>131</sup> содержит гл. 4 «Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов». В статье 22 этой главы сказано, что «по проектам нормативных правовых актов может проводиться научная экспертиза (правовая, экологическая, финансовая и др.) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами.

По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы обязательно.

Проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной, безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе.

---

<sup>131</sup> Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. № 213-І // <http://online.zakon.kz>

Экспертиза проводится для:

- 1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в нем закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;
- 2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;
- 3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.

Вместе с тем, указание на проведение экологической экспертизы отсутствует в содержании такого важного Закона, определяющего правовое положение Парламента РК, как Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г.<sup>130</sup> Мы считаем это существенным упущением.

Как видим, есть необходимость совершенствования правовой основы деятельности Парламента РК в обеспечении экологической безопасности.

Недостаточным является и правовое обеспечение экологической деятельности органов внутренних дел РК. За последнее десятилетие их роль существенно усилилась. Министерство внутренних дел РК и его территориальные органы выступают реальной силой, противодействующей экологической преступности и правонарушаемости. Зачастую они работают оперативнее и эффективнее территориальных органов Комитета лесного хозяйства и животного мира, поскольку наделены особыми полномочиями — функциями проведения оперативно-разыскных мероприятий, дознания, следствия. Однако в экологическом законодательстве РК выполняемая ими экологическая функция не отражена вообще, а в административном законодательстве объем выполнения этой функции незаслуженно сужен до функции содействия природоохранительным органам. Так в новом Законе РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»<sup>66</sup> исключено большинство экологических статей, которые содержались в Законе от 21 декабря 1995 г.<sup>67</sup>, а обязанность «участвовать в проведении природоохранных и санитарных мероприятий» превратилась в право, т. е. теперь оно не обязательно.

Деятельность прокуратуры РК в сфере обеспечения экологической безопасности также требует должного правового обеспечения. Прежде всего, следует отметить, что экологическая функция органов прокуратуры никак не отражена в новом Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 г., хотя уже давно перестала быть второстепенной задачей органов прокуратуры.

Следовало бы в гл. 3 «Компетенция органов государственной власти в области охраны окружающей среды и природопользования» Экологического кодекса РК внести дополнение, указав компетенцию органов прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности. Также необходимо

изменить наименование раздела 4 Экологического кодекса РК «Экологический контроль» на «Экологический контроль и надзор» и дополнить главу отдельной статьей, содержащей положения об экологическом надзоре прокуратуры, как это было в Законе Казахской ССР «Об охране окружающей среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 г.<sup>82</sup>

Для повышения эффективности деятельности органов прокуратуры в области охраны окружающей среды, обеспечения ответственного отношения работников прокуратуры к выполнению экологических функций целесообразно в Законе Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г.<sup>106</sup> предусмотреть отдельную статью, закрепляющую статус специализированных природоохранных прокуратур, а также разработать новое Положение о межведомственных природоохранных прокуратурах.

Анализ компетенции всех государственных органов Республики Казахстан показал «односторонность» регламентации их правомочий: установлены только их права, но не обязанности, практически нет норм об их ответственности в случае «некачественного» выполнения своих функциональных обязанностей.

В настоящее время в самом разгаре находится дискуссия ученых-криминалогов в отношении установления ответственности государства за незаконные действия государственных органов и их должностных лиц. Почему же нельзя перенести основные выдвигаемые при этом постулаты в материю экологического права? Разве меньший ущерб причиняется физическим и юридическим лицам при некачественном выполнении своих функциональных обязанностей органами государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности? Преступными бывают не только действия, но и бездействие чиновников. Каким образом были упущены из виду вызывающие ныне тревогу «исторические загрязнения»? Почему в свое время не были установлены виновники случившегося? Не должны ли государственные органы нести солидарную ответственность и восстановить нарушенное состояние окружающей природной среды наряду с добросовестными правопреемниками территорий, на которых находятся «исторические загрязнения» и которым вменена обязанность устранить эти загрязнения?

Конечно, государственные органы должны отвечать за недостатки своей деятельности, причем не в рамках внутриведомственной иерархической отчетности перед вышестоящими органами, а непосредственно, в каждом конкретном случае. Более того, необходимо в законодательстве установить нормы об ответственности государственных органов в случаях причинения экологического вреда, в которых подробно расписать порядок и особенности данной процедуры.

Например, неплохая норма содержится в п. 1 принципа 35 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденного резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 г.: «Ущерб, причиненный в результате действий или упущений государственного должностного лица в нарушение прав, содержащихся в настоящих принципах, подлежит возмещению согласно применимым нормам об ответственности, предусмотренным внутренним законодательством»<sup>132</sup>. Здесь речь идет не только о незаконных действиях, но, что самое главное, об упущениях со стороны государственных органов. Аналогичную норму можно предусмотреть в экологическом законодательстве РК.

Возможно, следует внести поправку и в Конституцию РК, как это предлагается казахстанскими учеными-криминологами: «Вместе с тем, государство, провозгласив права и свободы гражданина и человека, не предусмотрело в Конституции специальной нормы, предусматривающей его ответственность за вред, причиненный гражданину незаконными действиями (бездействиями) органов государства и их должностными лицами»<sup>133, 34</sup>. В конституциях зарубежных стран такая норма закреплена, в частности, в ст. 58 Конституции РФ указано: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц»<sup>134</sup>.

Следующим направлением реформы государственных органов является совершенствование организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности. Здесь существует серьезная проблема — отсутствие специального самостоятельного и независимого ведомства в сфере обеспечения экологической безопасности.

Министерство охраны окружающей среды и водных ресурсов РК. Указом Президента РК «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 г.<sup>1</sup> было упразднено, а его полномочия поделены между Министерством сельского хозяйства Республики Казахстан и образованным по данному указу Министерством энергетики Республики Казахстан. По нашему мнению, это является существенным просчетом, особенно в свете последних экологических инициатив нашего госу-

---

<sup>132</sup> Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденного резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 г. // <http://online.zakon.kz>

<sup>133</sup> Меерманова Ж. Б. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов, ведущих уголовный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. — Астана, 2008.

<sup>134</sup> Конституция Российской Федерации // <http://online.zakon.kz>

дарства. Так, 30 мая 2013 г. был принят Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», которым провозглашен новый политический курс нашего государства — переход к «зеленой экономике» — экономике с высоким уровнем качества жизни населения, бережным и рациональным использованием природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений и в соответствии с принятыми страной международными экологическими обязательствами, в том числе с Рио-де-Жанейрскими принципами, Повесткой дня на XXI век, Йоханнесбургским планом и Декларацией Тысячелетия<sup>40</sup>. Кроме того, в современный период Республика Казахстан находится в преддверии подготовки к международной выставке «ЭКСПО — 2017» под названием «Энергия будущего», а также реализации Программы партнерства «Зеленый мост» для содействия устойчивому развитию в Центрально-Азиатском и других регионах мира.

Полагаем, что, учитывая «зеленые» амбиции Казахстана, упразднение специального Министерства, занимающегося экологическими проблемами, выглядит странновато, особенно, если учесть, что в развитых странах такое ведомство предусмотрено (Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании; Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов Германии; Министерство окружающей среды, энергетики и морских дел Франции и т. д.). Аналогичные ведомства сохраняют свою функциональность и в странах СНГ — Беларуси, Литве, Молдавии, России, Эстонии и т. д.

Кроме того, передача Министерству энергетики Республики Казахстан функций и полномочий в области формирования и реализации государственной политики в сфере охраны, контроля и надзора за рациональным использованием природных ресурсов, обращения с твердыми бытовыми отходами, развития возобновляемых источников энергии, контроля за государственной политикой развития «зеленой экономики» является стратегически неверным, так как именно данное Министерство является заинтересованным субъектом в сфере деятельности топливно-энергетического комплекса страны и приоритетным для него является соблюдение экономических, а не экологических интересов. Вновь образованный в его составе Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК, который стал преемником Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов РК, мало того, что является зависимым от интересов основных загрязнителей окружающей среды, так еще и имеет в корне неправильное наименование: такое название комитета ограничивает его сферу действий, так как предполагает

осуществление деятельности только в нефтегазовом комплексе, хотя функция экологического контроля распространяется на функционирование иных природопользователей вне сферы нефтегазового комплекса, например, на землепользователей, лесопользователей, водопользователей и т. д.

Так, в пункте 40 приказа Министра энергетики Республики Казахстан от 20 октября 2014 года № 62 «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики Республики Казахстан» и его территориальных органов»<sup>135</sup> указано, что основной функцией комитета является осуществление государственного экологического контроля за соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан, нормативов качества окружающей среды и экологических требований, в том числе за:

- проведением экологического законодательства Республики Казахстан;
- проведением мер по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды;

- 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;

- снятием, сохранением и использованием плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель;

- 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 требований при осуществлении выбросов парниковых газов;
- соблюдением экологических требований при строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов;

---

<sup>135</sup> Приказ Министра энергетики Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики Республики Казахстан» и его территориальных органов» от 20 октября 2014 г. № 62 // <http://online.zakon.kz>



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;

выполнением условий природопользования, установленных экологическими разрешениями;

соблюдением требований о проведении обязательного экологического аудита и представлении достоверной информации по вопросам охраны окружающей среды;

соблюдением экологических требований при проведении морских научных исследований на континентальном шельфе Республики Казахстан;

соблюдением экологических требований к технологиям, технике и оборудованию;

соблюдением условий, указанных в договоре аренды комплекса «Байконур» между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан;

соблюдением требований о представлении данных о фактически ввезенном, вывезенном и реализованном количестве озоноразрушающих веществ в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды; и т. д.

Столь широкий спектр контрольных функций указывает на то, что Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики Республики Казахстан и его территориальные органы осуществляют экологический контроль, выходя за рамки нефтегазового комплекса.

Проблема отсутствия специального самостоятельного и независимого ведомства в сфере обеспечения экологической безопасности должна быть решена немедленно в свете предстоящих экологических инициатив нашего государства. Необходимо вновь образовать Министерство охраны окружающей среды и его территориальные органы.

Еще одной проблемой совершенствования организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности является необходимость реализации на практике принципа разделения организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций органов государственного экологического управления для более эффективного осуществления экологического контроля и надзора. Так, функция государственного экологического контроля в сфере развития рыбного хозяйства, управления водными ресурсами, лесов, животного мира принадлежит Министерству сельского хозяйства Республики Казахстан; в области формирования и реализации государственной политики в сфере охраны, контроля и надзора за рациональным использованием природных ре-

сурсов, обращения с твердыми бытовыми отходами, развития возобновляемых источников энергии, контроля за государственной политикой развития «зеленой экономики» — Министерству энергетики Республики Казахстан; в сфере управления земельными ресурсами РК, соблюдения правил и норм по промышленной безопасности — Министерству по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Выполнение организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций одним из органов государственного экологического управления приводит к снижению самостоятельности и независимости данного органа при выполнении контрольно-надзорных функций, к конфликту экологических и экономических интересов в самом органе и не факт, что соблюдение экологических интересов будет приоритетным. Необходимо построить схему органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности таким образом, чтобы они образовали систему «сдержек и противовесов» в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности.

Еще одной проблемой совершенствования организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности является необходимость оптимального распределения функций и полномочий между управленческими структурами с целью устранения дублирования ряда функций. На практике многие экологические функции либо дублируются, либо подменяются, либо из-за первых двух факторов и вовсе не выполняются органами государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности.

В деятельности органов внутренних дел РК проявляются недостатки организационного характера:

1) недостаточно организованной остается работа оперативных служб, а также следствия и дознания отдельных ДВД областей по раскрытию и качественному расследованию экологических преступлений. Деятельность территориальных органов внутренних дел в природоохранной сфере во многом ограничена выявлением и пресечением фактов браконьерства, при этом мероприятия по документированию всех видов незаконного использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды не организуются. Как показывает анализ применения уголовного законодательства, из общего количества экологических преступлений примерно 98 % приходятся на преступления, связанные с уголовным браконьерством, а лишь 2 % — на другие категории (лесные пожары, нарушение правил охраны животного мира, незаконные обращения с видами животных и растений, занесенных в Красную книгу);

2) выявление экологических правонарушений не ставится в ранг приоритетных направлений работы органов внутренних дел. Например, ни од-

ним ДВД(Т) в последние годы не было зарегистрировано ни одного экологического преступления, связанного с загрязнением, засорением и истощением вод, атмосферы, морской среды, нарушением правил охраны и использования недр, порчей земли, непринятием мер по ликвидации последствий экологического загрязнения, нарушением экологических требований при различных производствах и другим категориям. Сотрудники специализированных подразделений природоохранной полиции зачастую задействуются на других направлениях деятельности или привлекаются к выполнению несвойственных им функций, в результате чего не обеспечивается принятие действенных мер по противодействию экологическим правонарушениям.

Данный вывод касается и качества исполнения указаний Министерства внутренних дел, направляемых в территориальные ДВД. Так, ДВД Акмолинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской и Павлодарской областей поручалось ввести специализацию следователей, дознавателей и оперативных работников по раскрытию и расследованию экологических преступлений. Однако, по поступившей информации, данная работа, кроме ДВД Восточно-Казахстанской области, была проведена формально, не были представлены конкретные данные на сотрудников, которые по приказам начальников ДВД, ГОРОВД должны специализироваться на раскрытии и расследовании экологических преступлений;

3) не разработана оптимальная структура указанных подразделений, с учетом региональных, природных и экологических проблем регионов.

Так, в структуре ДВД г. Астаны (46 единиц), УВД г. Кокшетау (2 единицы), УВД г. Актобе (6 единиц), УВД г. Тараза (2 единицы) имеются специализированные подразделения природоохранной полиции, а в ГОВД г. Балхаша Карагандинской области — подразделение водной полиции (4 единицы). Вместе с тем, эффективность их работы по выявлению и пресечению экологических нарушений вызывает сомнение.

Например, сотрудниками природоохранной полиции ДВД г. Астаны за 2009 г. был составлен всего 401 административный протокол, отнесенный к категории экологических (в среднем каждым сотрудником составлено всего по 9 протоколов), к тому же этот показатель уменьшился по сравнению с 2008 г. на 43,4 % (709). Сотрудники указанного подразделения зачастую привлекаются к решению коммунальных проблем города, связанных с уборкой улиц от снега, вывозом бытового мусора, благоустройством территории и т. п., порой не входящих в компетенцию органов внутренних дел.

Для сравнения, сотрудниками дорожной полиции ДВД г. Алматы в том же году в рамках проведенных совместных с органами охраны окружающей среды мероприятий «Чистый воздух» по ст. 247 КоАП (относится к ка-

тегории экологических) к административной ответственности привлечены 26 488 водителей за эксплуатацию автотранспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, наложено штрафов на сумму 64,2 млн тенге. Хотя проблема загрязнения атмосферы от выхлопных газов автотранспортных средств становится не менее актуальной и в г. Астане;

4) материалы о фактах экологических нарушений, в которых содержатся признаки составов преступлений, передаются из природоохранных органов в органы внутренних дел несвоевременно.

Так, ни одним ДВД(Т) не регистрировались имевшие место в регионах факты экологических нарушений с причинением крупного ущерба окружающей среде, уголовные дела не возбуждались и не расследовались.

В Карагандинской области, на территории обогатительной фабрики «Жезказганцветмет» (подразделение ТОО «Корпорация «Казахмыс»), экологами был обнаружен несанкционированный аварийный сброс производственных отходов, которые впоследствии попали в р. Кара-Кенгир. В результате окружающей среде был причинен ущерб на сумму более 1,5 млн тенге. При этом начальник «хвостового» хозяйства, где произошла авария, скрыл от уполномоченных органов данный факт. Также на котле № 5 ТЭЦ выявлен сверхнормативный выброс в атмосферу окислов азота. Ущерб, нанесенный ТЭЦ природной среде в результате неразрешенного загрязнения (сбросами и выбросами), составил более 600 тыс. тенге. Уголовное дело не было заведено<sup>136</sup>.

Основной причиной этого является низкий уровень организации взаимодействия государственных органов, выразившийся, прежде всего, в не информировании уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды о фактах нарушений экологического законодательства, отсутствие заинтересованности со стороны органов внутренних дел в организации и проведении совместных проверочных мероприятий, а также инициативы по вопросам приема, учета, регистрации и рассмотрения заявлений, сообщений и иной информации об экологических нарушениях, содержащих признаки составов преступлений.

В деятельности прокуратуры РК в сфере обеспечения экологической безопасности также имеются недостатки организационного характера. Хотя за последние годы ее деятельность в этой сфере стала намного эффективнее, однако существует проблема подмены экологического надзора экологическим контролем. Дело в том, что иногда органы прокуратуры выполняют не свойственные им функции, путая надзор за законностью в области обеспе-

---

<sup>136</sup> Обзор о результатах природоохранной деятельности органов внутренних дел за 2009 г. // Архив Министерства внутренних дел Республики Казахстан за 2009 г.

чения экологической безопасности с экологическим контролем. До сих пор остается актуальным мнение Н. В. Руденко, высказанное много лет назад: «Ориентация в последние годы на расширение и углубление взаимодействия с этими органами приводила зачастую к одностороннему пониманию задач прокуратуры, отходу от ее конституционного статуса. Ослабив надзор за законностью в деятельности органов природоохранного контроля, прокуроры нередко брали на себя их функции, проводя на предприятиях и в организациях многочисленные проверки соблюдения природоохранного законодательства по узким вопросам. Это не способствовало укреплению режима законности, привело к распылению и без того немногочисленных сил и средств прокуратуры<sup>137, 64–65</sup>. Действительно, в настоящее время происходит подмена контролирующих природоохранительных органов органами прокуратуры, которые осуществляют проверки деятельности природопользователей и принимают меры прокурорского реагирования.

Разграничение экологического контроля и прокурорского надзора должно осуществляться, в первую очередь, с точки зрения целесообразности.

Исследователи отмечают, что «при разграничении компетенции, видимо, надо исходить из следующего. Во-первых, природоохранные органы наделены определенными правами, имеют специалистов различных профилей, располагают соответствующими техническими средствами, что позволяет им на всей территории страны выявлять экологические правонарушения, определять их вредное воздействие на окружающую среду и здоровье людей и принимать меры к пресечению и устранению этих правонарушений... Во-вторых, прокурорский надзор, будучи высшим, распространяется на контрольную деятельность, осуществляемую природоохранными органами»<sup>138, 42</sup>.

Вмешательство органов прокуратуры возможно не во всех случаях. Они должны действовать в тех случаях, когда, во-первых, природоохранные органы не принимают мер к устранению экологических правонарушений, или попросту бездействуют; во-вторых, полномочия данных органов недостаточны или по какой-то причине они не имеют возможностей для предупреждения, выявления и устранения экологических правонарушений.

Контрольные проверки нужно поручать в первую очередь природоохранительным органам. «Должно стать правилом: прежде и в первую очередь контроль и только потом надзор. А прокурорские проверки должны прово-

---

<sup>137</sup> Руденко Н. В. Роль и место прокуратуры в охране окружающей природной среды // Прокурорская и следственная практика. — 1997. — № 3.

<sup>138</sup> Винокуров Ю., Соколов Г. Не следует отождествлять прокурорский надзор с экологическим контролем // Социалистическая законность. — 1990. — № 6.

даться: в природоохранных органах при поступлении сведений о нарушении ими законов или бездействии (проверки возможны и при отсутствии таких сведений); при поступлении в прокуратуру материалов из природоохранных и иных органов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, когда те полагают, что правонарушение содержит состав преступления (и в этих случаях, не проводя проверки, прокурор может потребовать представления дополнительных материалов); при крупных авариях, катастрофах, залповых выбросах вредных веществ, причинивших или могущих причинить в будущем существенный вред (заболевание людей, гибель рыбы, животных, растительного мира, отравление продуктов питания и так далее); когда экологическое правонарушение привлекло внимание широкой общественности. Такие проверки требуют выяснения специальных вопросов, и потому желательнее проводить их с обязательным участием специалистов»<sup>138, 42–43</sup>.

Совершенствование организационно-структурного элемента необходимо провести и в отношении системы судов Республики Казахстан. В частности, необходима специализация судей либо создание специальных экологических судов.

Одним из направлений повышения эффективности действия механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан является совершенствование материально-технического обеспечения деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере.

Так, недостаточное обеспечение сотрудников природоохранных и правоохранительных органов РК необходимым для поимки правонарушителей снаряжением не позволяет им эффективно бороться с браконьерством. Современные правонарушители существенно отличаются от правонарушителей советского периода наличием материальных ресурсов: современной техникой — навигационными приборами типа «Гармин», «GPS-навигаторы», джипы, снегоходы, катера, в том числе класса «море»; усовершенствованным оружием с оптическим прицелом; средствами связи — спутниковыми и мобильными телефонами; оптическими приборами, включая приборы ночного видения; экипировкой. Например, браконьерские маломерные суда оснащены несколькими подвесными моторами, мощность которых доходит до 500 л/с, что позволяет развивать скорость выше 90 км/ч и уменьшает шансы сотрудников ОВД РК настигнуть их.

В отличие от браконьеров сотрудники природоохранных и правоохранительных органов РК имеют слабую материальную базу. Так, сотрудники природоохранной и водной полиции ДВД Акмолинской, Актюбинской, Атырауской, Алматинской, Жамбылской, Кызылординской, Западно-Казахстанской, Павлодарской, Мангистауской, Северо-Казахстанской и Южно-

Казахстанской областей не обеспечены даже минимальным объемом средств — приборами ночного видения, навигаторами, мобильными рациями большого радиуса действия, биноклями, фотоаппаратами, видеокамерами, специальными транспортными и плавательными средствами.

Долгое время отдел по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы ДВД Атырауской области не имел ни одного судна морского класса, чтобы самостоятельно патрулировать Каспий. Два раза в год, в начале весны и в конце осени, сотрудникам этого отдела удается совершить облет акватории р. Урала и Каспийского моря на вертолете, который они арендуют на средства областного бюджета. Один час обходится в 150 тыс. тенге.

Еще одно направление повышения эффективности действия механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан — максимальное снижение коррупции на всех уровнях государственной власти.

Так, по данным правовой статистики, за 2010—2011 гг. к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений были привлечены 22 должностных лица территориальных органов существовавшего на тот момент Министерства охраны окружающей среды (МООС). Сотрудники территориальных органов МООС и его подведомственных организаций привлекались к ответственности за присвоение или растрату вверенного имущества, злоупотребление должностными полномочиями, получение взяток. Должностные лица комитета своими действиями создавали условия для коррупции, неоднократно нарушая установленный законом порядок рассмотрения обращений лиц<sup>139</sup>. Более того, бывший заместитель председателя Комитета экологического регулирования и контроля МООС РК Т. был осужден по приговору специализированного межрайонного суда по уголовным делам г. Астаны. Его признали виновным в совершении преступления, предусмотренного пп. а), в) ч. 4 ст. 311 УК РК, и назначили наказание в виде 7 лет лишения свободы с конфискацией всего ему лично принадлежащего имущества с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Кроме того, он был лишен права занимать должности на государственной службе и в органах местного самоуправления сроком на 3 года. Согласно материалам дела, «Т. вымогал взятку за выдачу экологического разрешения для угольного департамента «Борлы» корпорации «Казахмыс». 30 декабря 2011 г. через посредника в Астане ему передали \$ 10 тыс. Согласно второму эпизоду обвинения, в октябре 2011 г. из секции № 3 хвостохранилища (накопитель), расположенного в селе Секисовка Восточно-Казахстанской области, принадлежащего ДТОО «Горнорудное пред-

---

<sup>139</sup> В «Нур Отане» рассказали о коррупции в Министерстве охраны окружающей среды // <http://tengrinews.kz>

приятие «Секисовское» компании «Hambledon Mining Company Limited», произошел аварийный сброс в реки Волчовка и Секисовка производственных сточных вод. Они использовались ТОО «Алтай Кен-Байыту» при разработке, добыче и переработке полезных ископаемых. Ущерб окружающей среде составил 1 млрд 429 млн 90 тыс. 200 тенге. Т. обвинялся в получении взятки \$ 100 тыс. за минимизацию нанесенного ущерба. В третьем эпизоде Т. обвинялся в получении 1 млн тенге за выдачу экологического разрешения АО «Ульбинский металлургический завод». Кроме того, экс-председатель Комитета экологического регулирования и контроля МООС М. скрылся от органов следствия, 25 августа 2012 г. с санкции суда на арест он объявлен в межгосударственный розыск. М. обвиняется в получении взятки в виде талонов на бензин с сентября 2011 г. по январь 2012 г. на общую сумму 132 тыс. тенге от своего подчиненного — начальника одного из департаментов экологии — за покровительство<sup>140</sup>.

Огромное количество коррупционных правонарушений совершается в сфере предоставления земельных участков. Так, в 2015 г. Генпрокуратура Казахстана провела 600 проверок и обнаружила 7 000 нарушений закона при распределении и оформлении земельных участков. Анализ показал, что нарушение закона и коррупция в этой области процветают на всех стадиях предоставления земельных участков — с рассмотрения заявлений, подготовки землеустроительной документации и до выдачи земли. С начала года более 700 должностных лиц привлечены к административной и уголовной ответственности, 37 из них осуждены за коррупцию, в том числе руководители и заместители глав районов и округов. В июне 2015 г. был осужден заместитель акима сельского округа Аксукент в ЮКО. Выяснилось, что в акимате подделывали документы и за взятки распределяли участки в п. Карабулак. Прокуратурой доказан факт передачи пяти участков. Суд назначил чиновнику наказание сроком один год условно. В результате проверок рассмотрены заявления 1 300 казахстанцев, которым незаконно отказали в оформлении земельных участков. Так, например, в г. Актобе земельная комиссия необоснованно отказала в оформлении земель 141 горожанину. В земельном комитете требовали несуществующие справки или взятку. Тем, кто не платил, отказывали в оформлении. Такие схемы правонарушений сотрудники прокуратуры выявили практически во всех регионах страны. Кроме того, прокурорская проверка показала, что огромное количество участков не используется по целевому назначению либо простаивает. По всей

---

<sup>140</sup> Олжаев А. За взятку экс-зампред комитета МООС РК приговорен к 7 годам лишения свободы // <http://365info.kz>



республике таковых выявлено более трех тысяч общей площадью 600 тысяч гектаров. Почти треть из них возвращена в госсобственность<sup>141</sup>.

Коррупции подвержены даже правоохранительные органы. Так, в январе 2008 г. на трассе Атырау — Астрахань была задержана «газель» с грузом рыбы частиковых пород без документов, но в сопровождении финансового полицейского<sup>142</sup>. В 2009 г. органами национальной безопасности была выявлена организованная преступная группа, в которой участвовали ответственные сотрудники водной полиции Атырауского ДВД. Установлено, что они организовали подпольный цех по заготовке черной икры, а также ее контрабандную авиаперевозку в ближнее и дальнее зарубежье. В ходе операции у преступной группы изъяты более 70 кг икры, расфасованной в заводские банки, осетрина и орудия браконьерского лова<sup>142</sup>.

Двоих сотрудников полиции: начальника природоохранной полиции ДВД ЗКО К. и заместителя начальника следственного управления ДВД ЗКО М. — финансовые полицейские обвиняют в получении взятки. К. получил взятку от некоего гражданина Х., которого в июне 2013 г. задержали пограничники в Казталовском районе, когда тот незаконно перевозил более 9 тонн раков. В июле 2013 г. по этому делу было возбуждено уголовное дело по ст. 287 УК РК («Незаконная добыча рыбных ресурсов»). Впоследствии в связи с назначенными экспертизами дело было приостановлено. В ноябре 2013 г. дело о незаконной добыче рыбных ресурсов было возобновлено и передано в следственное управление ДВД ЗКО. В полиции отмечают, что именно из-за этого дела К. вручили взятку за непривлечение обвиняемых к уголовной ответственности.

Разве может быть эффективной борьба с экологическими правонарушениями, если сами сотрудники правоохранительных и природоохранительных органов, призванные стоять на страже правопорядка и законности, непосредственно участвуют в совершении преступлений?

Повышению эффективности действия механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан будет способствовать максимальное снижение уровня бюрократии на всех уровнях государственной власти. Не секрет, что бюрократические препоны и административные барьеры снижают возможности предоставления в пользование природных ресурсов, порядка проведения операций с ними.

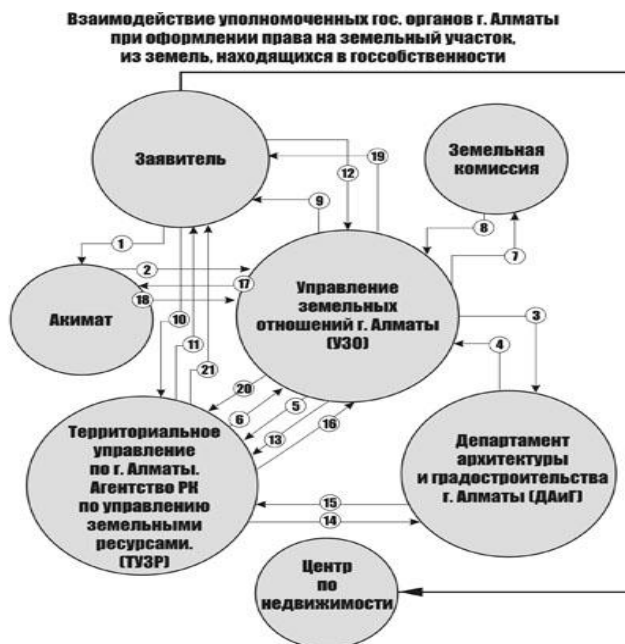
В качестве яркой иллюстрации можно привести Постановление № 2/208 «О мерах по взаимодействию уполномоченных государственных органов

---

<sup>141</sup> Милаярова И. Генпрокуратура обнаружила коррупцию на всех стадиях предоставления земельных участков // <http://krisha.kz>

<sup>142</sup> Семенова О. Когда осетр ревет белойгой // <http://www.fishres.ru>

города Алматы при оформлении права на земельный участок» от 12 апреля 2005 г., которое наиболее наглядно демонстрирует волокиту и административные барьеры, возникающие при предоставлении земельного участка акиматом г. Алматы (рис. 1)<sup>143</sup>.



**Рис. 1. Процедура предоставления земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности:** 1. Подача ходатайства (заявления) в акимат; 2. Отправка в Управление земельных отношений (УЗО) для подготовки решения акимата; 3. Отправка копии ходатайства в Департамент архитектуры и градостроительства (ДАиГ); 4. ДАиГ предоставляет заключение о возможности использования участка по целевому назначению, опорный план с градостроительными регламентами; 5. Отправка запроса с материалами ДАиГ в Территориальное управление земельных ресурсов (ТУЗР); 6. Предоставление заключения о возможности использования участка по целевому назначению в соответствии с территориальным зонированием и актом выбора земельного участка; 7. Предоставление акта выбора и проектов границ в земельную комиссию; 8. Предоставление заключения о возможности удовлетворения или отказа в ходатайстве; 9. Предоставление копий материалов заявителю для составления землеустроительного проекта; 10. Отправка землеустроительного проекта на рассмотрение в ТУЗР; 11. Возвращение утвержденного проекта заявителю; 12. Передача земле-

<sup>143</sup> Постановление Акимата города Алматы «О мерах по взаимодействию уполномоченных государственных органов города Алматы при оформлении права на земельный участок» от 12 апреля 2005 г. № 2/208 // <http://online.zakon.kz>

*устроительного проекта в УЗО; 13. Направление землеустроительного проекта в ТУЗР; 14. Направление землеустроительного проекта на согласование в ДАиГ; 15. Направление согласованного землеустроительного проекта в ТУЗР; 16. Направление согласованного землеустроительного проекта в УЗО; 17. Отправка проекта постановления акимата в акимат; 18. Отправка принятого постановления и проекта договора купли-продажи. 19. Вручение постановления заявителю; 20. Отправка экземпляра постановления и необходимых материалов для составления земельно-кадастрового дела в ТУЗР; 21. ТУЗР выдает правоустанавливающий документ заявителю.*

Как видим, процедура предоставления земельного участка состоит из 21 шага, на реализацию каждого из которых может уйти несколько дней.

В настоящее время процедура предоставления земельного участка упрощена, однако проблемы бюрократических препятствий и административных барьеров в сфере лицензирования и выдачи разрешений остаются актуальными.

Существующий государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан показал свою низкую состоятельность и требует проведения ряда административно-правовых реформ. В отношении каждого из выявленных негативных факторов требуется проведение коррекционной работы.

К мерам, направленным на устранение недостатков в правовом обеспечении, можно отнести совершенствование экологического законодательства РК, специального законодательства РК, регулирующего экологическую деятельность государственных органов РК, норм законодательства РК, применяемых при осуществлении их деятельности (УК РК, КоАП РК).

Предлагаем устранить недостатки действующего законодательства и внести поправки:

1. В Экологический кодекс РК от 9 января 2007 г.:

1) главу 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» дополнить новой статьей «Компетенция Парламента РК в области охраны окружающей среды и природопользования» следующего содержания:

- осуществление права собственности на землю и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на ее территории, непосредственно или через уполномоченные им государственные органы;

- разработка, принятие и совершенствование законов в области обеспечения экологической безопасности;

- определение государственной экологической политики и осуществление международного, общесоюзного и межреспубликанского сотрудничества;

- в отдельных случаях объявление участка территории зоной экологического бедствия;

2) главу 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» дополнить статьями, определяющими компетенцию прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности.

Особая значимость урегулирования данного вопроса заключается в том, что именно прокуратура является координатором экологической деятельности правоохранительных органов;

3) изменить наименование Раздела 4 «Экологический контроль» на «Экологический контроль и надзор» и дополнить его отдельной статьей, содержащей положения об экологическом надзоре прокуратуры;

4) в перечень органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей природной среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, указанный в ст. 112 «Органы, осуществляющие государственный контроль в области охраны окружающей среды охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов» Экологического кодекса РК включить Министерство внутренних дел Республики Казахстан.

2. В Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г.<sup>130</sup>:

- статью 18 «Принятие законов» дополнить п. 4 следующего содержания:

«По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы обязательно.

Проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной, безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе.

Экспертиза проводится для:

1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта».

3. В Закон РК «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г.<sup>106</sup>:

- для повышения эффективности деятельности органов прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности, обеспечения ответственного отношения работников прокуратуры к выполнению экологических функций предусмотреть отдельную статью, закрепляющую статус специализированных природоохранных прокуратур.

4. В Закон РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup> включить:

1) в часть 1 ст. 6 «Полномочия органов внутренних дел» следующие обязанности: осуществлять экологический контроль; участвовать в проведении экологических мероприятий;

2) в часть 2 ст. 6 «Полномочия органов внутренних дел» следующие права:

- право самостоятельно контролировать соблюдение физическими и юридическими лицами требований экологического законодательства, проведение природопользователями экологических мероприятий, проводить в присутствии представителей администрации организаций, иных природопользователей проверку выполнения этих требований;

- право приостанавливать частично или полностью работу организаций, отдельных производителей и участников при нарушениях, создающих угрозу окружающей среде;

- право запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых угрожает окружающей среде;

- право в местах массового произрастания дикорастущих наркотикосодержащих растений, нереста ценных пород рыб, на территории национальных парков, государственных заповедников и иных особо охраняемых природных территорий устанавливать по решению соответствующих исполнительных органов и должностных лиц контрольно-пропускные пункты.

5. Разработать новое Положение о межрайонных природоохранных прокуратурах Республики Казахстан, в котором конкретизировать их основные функции.

6. Во избежание дублирования функций друг друга различными экологизированными подразделениями органов внутренних дел РК создать единую экологическую полицию в системе органов Министерства внутренних дел Республики Казахстан на базе подразделений природоохранной полиции, отделов по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы, в связи с чем принять единое Положение об экологической полиции, определяющее ее статус как самостоятельное подразделение органов внутренних дел, выполняющее не только контрольно-надзорные, но и оперативно-разыскные функции, функции дознания, следствия.

В части совершенствования организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности предлагаем:

1. Вновь образовать Министерство охраны окружающей среды и его территориальные органы как независимое и самостоятельное ведомство, специально занимающееся вопросами охраны окружающей природной сре-

ды. В условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике» ликвидация такого министерства кощунственна.

2. Реализовать на практике принцип разделения организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций органов государственного экологического управления, при котором контрольно-надзорные функции будут исключены из компетенции Министерства сельского хозяйства РК, его комитетов (Комитета лесного хозяйства и животного мира, Комитета по водным ресурсам), Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики РК, Комитета геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию РК, функция надведомственного экологического контроля — из ведения местных исполнительных органов. Контрольно-надзорные функции должны быть переданы действительно независимым от природопользователей органам — вновь созданным Министерству охраны окружающей среды и его территориальным органам, Министерству внутренних дел РК и его территориальным органам.

3. Оптимально распределить функции и полномочия между управленческими структурами с целью устранения дублирования ряда функций.

4. Разграничить частноправовые и публично-правовые начала деятельности этих органов.

5. Установить для органов государственного экологического управления юридическую ответственность за некачественное выполнение своих функциональных обязанностей.

6. В сфере реализации экологических функций органами внутренних дел РК принять ряд мер, направленных на устранение организационных недостатков (углубление специализации органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности; налаживание реального взаимодействия между органами внутренних дел и природоохранительными органами; развитие института судебной экологической экспертизы; организации в системе образовательных учреждений МВД РК подготовки и переподготовки специалистов для отделов природоохранной полиции).

Углублению специализации органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности будет способствовать дальнейшее развитие отделений природоохранной полиции, наделение их статусом самостоятельного подразделения органов внутренних дел, выполняющего не только контрольно-надзорные, но и оперативно-разыскные функции, функции дознания, следствия, увеличение их штатной численности. Для более эффективной деятельности следует увеличить штаты природоохранной полиции. Их численность должна определяться количеством особо охраняемых природных территорий, рыбохозяйственных водоемов, лесных и охотничьих хозяйств.

Именно сотрудники ОВД могут реализовывать весь спектр мероприятий, необходимых для раскрытия экологических преступлений и правонарушений. Егеря и лесники не могут закреплять вещественные доказательства по экологическим правонарушениям, осуществлять некоторые административные процедуры. Сотрудники ОВД РК имеют на это право. Предельный возраст сотрудников ограничен, поэтому у них больше физических данных для поимки преступников, нежели у егерей и лесников, возраст которых иногда достигает 70—80 лет.

Необходимо улучшить качественные и количественные показатели сотрудников природоохранной полиции. Их квалификация имеет большое значение. Так, в Восточно-Казахстанской области при расследовании экологических преступлений стал использоваться опыт и знания оперативника, который раскрыл все уголовные дела 3—4-летней давности. Для этого необходимо организовать в системе образовательных учреждений МВД РК подготовку и переподготовку специалистов для отделов природоохранной полиции.

Развитие института судебной экологической экспертизы также является решающим фактором в совершенствовании экологической деятельности органов внутренних дел, повышении эффективности борьбы с браконьерством. Необходимо осуществить комплекс мероприятий, как это предлагается Д. М. Бергеневой, а именно: «предусмотреть в экспертно-криминалистических подразделениях штатные единицы специалистов-экологов с соответствующим базовым образованием; выделить средства из государственного бюджета на материальное обеспечение органов прокуратуры и МВД Республики Казахстан, специализирующихся на расследовании экологических преступлений (природоохранных прокуратур, отделов природоохранной полиции при ДВД областей, отдела по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы и т. д.) технико-криминалистическими средствами, позволяющими эффективно изучать последствия экологических преступлений; предусмотреть в учебных планах профессиональных образовательных учреждений МВД Республики Казахстан, осуществляющих подготовку и переподготовку следователей, специальных курсов по проблемам расследования экологических преступлений; предусмотреть в системе образовательных учреждений МВД Республики Казахстан и даже неспециализированных учебных заведений подготовку экспертов-экологов; курс обучения экспертов должен состоять из общих дисциплин — «Основы криминалистики», «Основы судебной экспертизы» и «Основы судебно-экологической экс-

пертизы», и специальных дисциплин, связанных с методиками экспертного исследования предложенных в работе видов объектов<sup>144, 23</sup>.

7. В целях улучшения деятельности судов Республики Казахстан в сфере обеспечения экологической безопасности:

1) создать специализированные экологические суды;

2) осуществлять специализацию судей по вопросам обеспечения экологической безопасности (специальные тренинги, обучающие семинары в рамках факультета повышения квалификации, стажировки в образцово-показательных судах);

3) ввиду сложности рассмотрения экологических дел в гражданском судопроизводстве установить для них специальные сроки исковой давности, увеличенные по сравнению с обычными. Для этого закрепить в Экологическом кодексе РК положение о том, что иски о компенсации экологического вреда могут быть предъявлены в течение 20—30 лет.

Совершенствование материально-технического обеспечения деятельности государственных органов в сфере обеспечения экологической безопасности должно заключаться в наделении так называемых «полевых» сотрудников необходимыми для борьбы с экологическими правонарушениями оборудованием, транспортными средствами, техникой. Машины, приборы ночного видения, теплое обмундирование, спальные мешки, палатки, ракетницы, средства фиксации вещественных доказательств с места происшествия — это далеко не полный перечень имущества, необходимого работникам природоохранительных органов, в том числе сотрудникам природоохранной полиции, для успешной борьбы с браконьерством. Данные подразделения (отделы природоохранной полиции) необходимо приравнять к внешним службам, чтобы они смогли получить право на спецодежду.

Проблему материально-технического обеспечения можно решить не только государственным финансированием, но и закреплением в законодательстве положения о передаче конфискованного по экологическим делам транспорта, орудий браконьерства природоохранным органам. Техника, используемая браконьерами, является дорогостоящей. Один мотор на байду стоит 10—15 тыс. долларов, а их устанавливают по два-три. Используются спутниковые средства связи, GPS-навигаторы.

Введением такой меры можно устранить пробелы в законодательстве, создающие предпосылки для повторного использования браконьерами конфискованных плавательных средств. Как показала практика, конфискованные плавсредства вновь оказываются в собственности браконьеров через

---

<sup>144</sup> Бергенева Д. М. Правовые и методические основы судебной экологической экспертизы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2009.



процедуру торгов, на которых их скупают прежние владельцы через подставных лиц<sup>145</sup>.

Устранить проявления коррупции в сфере обеспечения экологической безопасности можно в рамках реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015—2025 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986<sup>146</sup>.

Снижения уровня бюрократии и устранения административных барьеров можно добиться путем упрощения административных процедур, перевода их в формат электронного документооборота.

### ***3.2 Проблемы взаимодействия органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан с иными государственными органами***

Одной из причин неэффективности обеспечения экологической безопасности является несогласованность и даже разобщенность действий природоохранительных и правоохранительных органов, следствием чего является снижение раскрываемости некоторых видов экологических преступлений.

В широком смысле слова под взаимодействием понимается всякая согласованная деятельность государственных органов и общественных организаций по выполнению общих задач и достижению общих целей.

Можно выделить два вида взаимодействия: а) комплексно-территориальное и б) ведомственно-отраслевое<sup>107, 146</sup>.

Комплексно-территориальное взаимодействие в области охраны окружающей природной среды — это разработка, обсуждение и согласованное осуществление всей совокупности социально-экономических, идейно-воспитательных и государственно-правовых мер предупреждения и пресечения экологических правонарушений в пределах административно-территориальных единиц. Процесс взаимодействия складывается из нескольких этапов. На первом этапе вырабатываются единые задачи, решение которых в течение периода, намеченного планом, признается наиболее актуальным; на втором — разграничиваются сферы ответственности за выполнение намеченных задач между территориальными представительными и исполнительными органами, правоохранительными органами, хозяйственными ор-

---

<sup>145</sup> Вне икры — 2. На западе Казахстана идет война «силовики» за сферы влияния в рыбном бизнесе // Экспресс-К. 2006. 12 дек. № 234 (16136).

<sup>146</sup> Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015—2025 годы. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 г. № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015—2025 годы» // <http://online.zakon.kz>

ганизациями и общественными объединениями; на третьем — определяются формы связи и контроля за выполнением намеченных мероприятий.

Назначение ведомственно-отраслевого взаимодействия состоит: а) в обеспечении планомерности взаимосвязи и целеустремленности специальных мер прокуратуры, МВД, других правоохранительных органов, а также суда; б) в согласовании совместных действий правоохранительных органов с другими государственными органами и общественными объединениями при изучении и разработке мер предупреждения экологических правонарушений.

Из всей сферы взаимодействия можно вычленить взаимодействие правоохранительных органов между собой, а из последнего — координацию правоохранительных органов в области охраны окружающей природной среды.

В чем заключается отличие координации от взаимодействия?

По мнению В. М. Шванкова, взаимодействие — это согласованная по времени, способам и средствам совместная деятельность нескольких структурных подразделений (или сотрудников), не связанных между собой прямым соподчинением, для реализации общих целей и решения общих задач, а координация — это властное согласование усилий различных подразделений или лиц, не имеющих прямого соподчинения и иногда не имеющих общих задач, но имеющих общие (или тесно взаимосвязанные) цели функционирования<sup>147, 4, 11</sup>.

По мнению О. В. Мелкадзе, «координация — это согласованное регулирование действий объектов и управления ими. Она подразумевает и сотрудничество» (т. е. взаимодействие)<sup>148, 144</sup>.

Некоторые авторы отождествляют взаимодействие и координацию. Например, В. К. Звирбуль считает, что термин «координация» употребляется в том смысле, что и понятие «взаимодействие» в предупреждении преступности<sup>107, 145</sup>.

По мнению Г. Л. Колбая, координировать — значит в интересах успешного достижения определенной цели согласовать, установить оптимальное соотношение каких-либо действий, явлений<sup>149, 91—96</sup>. Как видим, по смыслу данное определение подходит и для взаимодействия. Данный автор высказывается и более определенно: «координация осуществляется на началах

---

<sup>147</sup> Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия органов внутренних дел. — М., 1978.

<sup>148</sup> Мелкадзе О. В. Контроль: информация, координация, эффективность. — Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1986.

<sup>149</sup> Колбая Г. Л. Координация деятельности госарбитража с другими правоохранительными и контролирующими органами // Советское государство и право. — 1984. — № 7.

паритета», она представляет собой «равноправное партнерство в достижении поставленной цели». «Ни смысл координации, ни достигаемое таким путем согласование действий министерств и ведомств вовсе не предполагают, что какой-то один орган будет выступать в роли координатора»<sup>149, 92–93</sup>. На наш взгляд, здесь понятие «взаимодействие» подменяется понятием «координация».

Аналогичная подмена наблюдается и в понятии, предлагаемом Л. Я. Окоороковой и Л. С. Морозовой. По их мнению, «координация проявляется в согласовании и установлении наиболее целесообразного соотношения действий различных органов для достижения определенных целей»<sup>150, 117</sup>.

Итак, координация всегда подразумевает взаимодействие, но взаимодействие возможно без координации. А основное отличие координации от взаимодействия заключено в наличии властных полномочий у субъекта управления, осуществляющего координацию усилий не соподчиненных подразделений, т. е. координация успешно реализуется при наличии властно-распорядительных функций у субъекта управления<sup>151, 73</sup>.

Каким же образом на практике осуществляется взаимосвязь между элементами системы органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования? Ограничимся освещением взаимодействия органов прокуратуры и МВД РК между собой и с природоохранными органами, так как углубленное изучение взаимодействия всех элементов системы органов управления в данной области — это предмет отдельного исследования.

Правовые основы взаимодействия, в том числе и координации, прокуратуры и МВД РК между собой и с природоохранными органами заложены в специальных законах об этих органах и в подзаконных актах.

В первой редакции Закона РК «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г.<sup>106</sup> специальная статья, регулирующая взаимодействие органов прокуратуры с государственными органами, организациями и общественными объединениями Республики Казахстан, отсутствовала в отличие от, например, Закона РК «Об органах внутренних дел РК»<sup>66</sup>. Но в п. 5) подп. 5 ст. 12 Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> указано, что Генеральная прокуратура взаимодействует с другими республиканскими правоохранительными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и следствие, в обеспечении законности и правопорядка и координирует их деятельность.

---

<sup>150</sup> Окоорокова Л. Я., Морозова Л. С. Деятельность государственного арбитража в области охраны природы. — Воронеж, 1986.

<sup>151</sup> Четвериков В. С., Четвериков В. В. Основы управления в органах внутренних дел. — М., 1997.

Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов прокуратуры» от 29 декабря 2010 г.<sup>152</sup> в содержание Закона РК «О Прокуратуре»<sup>106</sup> была включена ст. 8-1 «Координация деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью»:

«1. Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры посредством достижения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий для реализации общих задач и целей. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах.

2. Координационные советы осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией, законами Республики Казахстан, Положением о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью утверждается Президентом Республики Казахстан»<sup>106</sup>.

Основные формы взаимодействия органов прокуратуры с местными представительными и исполнительными органами — рассмотрение представительными и исполнительными органами протестов прокуроров; внесение прокурорами представлений в соответствующий акимат по вопросам применения экологического законодательства в организациях, предприятиях, учреждениях на территории соответствующего акимата, выступления прокуроров с докладами и информацией на сессиях маслихатов, проведение иных совместных мероприятий.

В свое время координации деятельности органов прокуратуры и органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК был посвящен совместный приказ Генеральной прокуратуры РК и данного министерства «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры Республики Казахстан с органами Министерства экологии и биоресурсов Респуб-

---

<sup>152</sup> Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов прокуратуры» от 29 декабря 2010 г. № 374-IV // <http://online.zakon.kz>

лики Казахстан» от 16 октября 1992 г.<sup>153</sup> Он содержал полный перечень документов, которые органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК должны были направлять в органы прокуратуры по результатам проверок, раскрывал качество подготовки этих документов, сроки реагирования, содержал механизм взаимного контроля принятия решений по выявленным фактам нарушения экологического законодательства. Так, получив сообщение из прокуратуры о принятом по переданному материалу решении и в случае несогласия с ним, а также в случае длительного (свыше одного месяца) отсутствия сведений о результатах рассмотрения материала руководитель управления охраны окружающей среды после уточнения причины задержки должен был сообщить об этом вышестоящему прокурору.

В соответствии с данным приказом органы прокуратуры и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды каждое полугодие обязаны проводить взаимные сверки дел, направленных в прокуратуру, принятых к производству, и сообщать о результатах разрешения переданных материалов<sup>12, 71–72</sup>.

В настоящее время взаимодействие прокуратуры и МВД РК между собой и с природоохранительными органами регулируется на основании совместного приказа «Об утверждении Правил взаимодействия государственных органов по предупреждению и пресечению экологических правонарушений»<sup>154</sup>, подписанного Генеральным прокурором РК, Министром внутренних дел РК, Министром охраны окружающей среды РК, Министром здравоохранения РК, Министром сельского хозяйства РК, Министром по чрезвычайным ситуациям, Министром финансов РК.

В соответствии с данным приказом, подписанным Генеральным прокурором 12 февраля 2010 г., целями взаимодействия государственных органов являются: 1) обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды Республики Казахстан; 2) обеспечение реализации государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; 3) предупреждение и пресечение экологических нарушений; 4) обеспечение эффективности совместных меропр-

---

<sup>153</sup> Совместный приказ Генерального прокурора Республики Казахстан и Министра экологии и биоресурсов Республики Казахстан «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры Республики Казахстан с органами Министерства экологии и биоресурсов Республики Казахстан» от 16 октября 1992 г. // Архив Генеральной прокуратуры за 1992 г.

<sup>154</sup> Совместный приказ Генерального прокурора, МВД, МЗ, МООС, МСХ, МЧС и МФ РК «Об утверждении правил взаимодействия государственных органов по предупреждению и пресечению экологических нарушений» от 12 февраля 2010 г. // Архив Генеральной прокуратуры за 2010 г.

ятий в борьбе с экологическими нарушениями; 5) достижение согласованности в осуществлении организационных и практических мер по предупреждению и пресечению экологических нарушений, а также других противоправных действий в области охраны окружающей среды.

В Правилах взаимодействия государственных органов по предупреждению и пресечению экологических правонарушений закреплены принципы взаимодействия (строгое соблюдение законности; непрерывность взаимодействия на всех уровнях; сосредоточение совместных усилий на решении наиболее важных вопросов в деле сохранения окружающей среды и природных ресурсов; оперативность и ответственность в реализации совместных мероприятий), порядок организации взаимодействия государственных органов (основные направления взаимодействия; основные направления взаимного обмена опытом; порядок передачи и рассмотрения материалов по экологическим делам).

Отмечая целесообразность и своевременность принятия рассматриваемых Правил, следует указать и некоторые недостатки данного нормативного правового акта.

В частности, среди основных направлений взаимодействия государственных органов указан контроль за движением материалов уголовного и административного производства по экологическим преступлениям и административным правонарушениям в правоохранительных и судебных органах. По нашему мнению, осуществление контроля за движением материалов уголовного и административного производства по экологическим преступлениям и административным правонарушениям в судебных органах является превышением должностных полномочий органов исполнительной власти. Если в правоохранительных органах такой контроль возможно осуществлять в порядке внутриведомственного контроля, то в отношении судебных органов контроль со стороны органов исполнительной власти невозможен, так как в этом случае нарушается принцип независимости судей.

Роль прокуратуры в комплексно-территориальном и ведомственно-отраслевом взаимодействии не одинакова. При осуществлении комплексно-отраслевого взаимодействия прокуратура не является координирующим органом. Организацию взаимодействия различных органов в пределах административно-территориальной единицы по вопросам предупреждения и пресечения правонарушений, в том числе и экологических, следует отнести к компетенции местных представительных и исполнительных органов. Прокуратура информирует эти органы о состоянии борьбы с преступностью, в том числе экологической, вносит предложения по ее предупреждению, участвует в разработке комплексных планов. Свои непосредственные функции прокуратура выполняет независимо от местных органов. Более того, даже

при совместной разработке и реализации профилактических мероприятий прокурор надзирает за тем, чтобы все принимаемые меры соответствовали закону и все государственные органы, должностные лица и общественные объединения действовали в пределах своей компетенции.

При взаимодействии с правоохранительными органами, как отмечено в Законе РК «О прокуратуре Республики Казахстан»<sup>116</sup>, прокуратура играет роль координатора. Эта роль также оспаривается в литературе.

Например, по мнению В. Шипиева и Л. Джамбиновой, прокуратура должна превратиться в орган надзора за законностью, освобожденный от каких-либо других функций в виде «взаимодействия», «координации», «борьбы» и т. п.<sup>155, 13</sup>

В. Клочков и В. Рябцев считают, что функция координации несовместима с осуществлением высшего надзора за исполнением закона, так как координация — функция управленческая, и для ее реализации требуется наделить координатора властными полномочиями<sup>156, 31</sup>.

А. Голованцев предлагает: «... изъять из Закона о прокуратуре все несвойственные прокуратуре направления деятельности (все виды борьбы и обязанности координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с правонарушениями)»<sup>110, 23</sup>.

На наш взгляд, функция координации должна быть сохранена за органами прокуратуры. Особенно важна роль прокуратуры как координатора в борьбе с экологическими правонарушениями, так как именно этот государственный орган независим от местных представительных и исполнительных органов и, на наш взгляд, владеет обстановкой в данной области лучшим образом, нежели иные правоохранительные органы.

К предмету координации при взаимодействии органов прокуратуры с иными правоохранительными органами в сфере обеспечения экологической безопасности можно отнести следующие вопросы:

- 1) совместное изучение экологической преступности и экологических правонарушений;
- 2) взаимное информирование о состоянии окружающей природной среды;
- 3) разработку и осуществление взаимосогласованных мероприятий по предупреждению экологических преступлений;
- 4) обсуждение результатов выполнения указанных мероприятий на межведомственных совещаниях;

---

<sup>155</sup> Шипиев В., Джамбинова Л. Общий надзор: настоящее и будущее // Социалистическая законность. — 1990. — № 8.

<sup>156</sup> Клочков В., Рябцев В. О функциях прокуратуры // Социалистическая законность. — 1990. — № 9.

5) выезды работников прокуратуры, других правоохранительных органов для оказания друг другу практической и методической помощи;

6) обмен положительным опытом и повышение деловой квалификации прокуроров, следователей, работников МВД РК.

При совместном изучении работники правоохранительных органов анализируют материалы, дела и документы, связанные с совершением экологических правонарушений. Прокуроры анализируют статистику борьбы с экологическими преступлениями, материалы прокуратуры, обобщают все данные, представленные другими государственными органами и общественными объединениями. При этом осуществляется обмен экологической информацией.

Выработанные предложения по материалам изучения обсуждаются на межведомственных совещаниях, с определением ответственных по каждому вопросу, заносятся в планы совместных мероприятий правоохранительных органов. Затем эти планы претворяются в жизнь, а результаты обсуждаются также на межведомственных совещаниях.

При необходимости прокуроры могут оказывать практическую помощь работникам других правоохранительных органов, выезжая на проверяемые объекты. Также органами прокуратуры разрабатываются методические рекомендации по выявлению и пресечению отдельных экологических правонарушений, в которых даются предложения конкретным органам по организации экологической деятельности. Так, в соответствии с решением координационного совещания прокуратуры г. Алматы и заинтересованных ведомств при прокуроре г. Алматы от 28 октября 1994 г. были подготовлены Методические рекомендации «О порядке взаимодействия, обмена информацией и проведения первоначальных действий при выявлении фактов незаконного провоза, отлова или хранения соколов-балобанов и других редких птиц и животных, занесенных в Красную книгу РК». Здесь было предложено: Казглавживохране — определить места обитания и маршруты перелетов соколов-балобанов на территории Алматинской области и представить их в управление дорожной полиции г. Алматы и области и ГУВД г. Алматы, направлять материалы (протоколы, объяснения правонарушителей, постановления об административном правонарушении по фактам нарушений правил охоты) в следственные органы для принятия решения о возможности привлечения к уголовной ответственности, представлять все данные о привлечении правонарушителей к административной ответственности в Главный информационный центр МВД РК; Управлениям дорожной полиции, УВД на транспорте — на имеющихся постах активизировать работу по досмотру личного автотранспорта граждан, прибывающих в данную местность и т. п.



Обмену положительным опытом и повышению деловой квалификации работников правоохранительных органов, в том числе и прокуроров, содействует проведение межведомственных семинаров по вопросам обеспечения экологической безопасности, на которых разбираются методы изучения и предупреждения экологических правонарушений, формы координации деятельности работников правоохранительных органов, эффективность предупредительных мероприятий; разъясняются новые законодательные акты, разбираются конкретные ошибки, допущенные при применении некоторых нормативных актов.

Богатый опыт взаимодействия с правоохранительными и природоохранительными органами накоплен органами внутренних дел.

В соответствии со ст. 8 Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г.<sup>67</sup> органы внутренних дел взаимодействовали с:

- иными правоохранительными органами, в том числе со специальными органами, осуществляющими дознание и следствие;
- населением и средствами массовой информации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

В настоящее время взаимодействие органов внутренних дел с прокуратурой, а также иными правоохранительными органами осуществляется в соответствии со ст. 13 Закона «Об органах внутренних дел РК» от 23 апреля 2014 г.:

«Статья 13. Взаимодействие, сотрудничество и общественный контроль

1. Органы внутренних дел при выполнении возложенных на них задач осуществляют взаимодействие с другими государственными органами, физическими и юридическими лицами.

2. Государственные органы, физические и юридические лица вправе оказывать помощь органам внутренних дел.

Отдельные граждане могут с их согласия привлекаться к сотрудничеству с органами внутренних дел на конфиденциальной основе в соответствии с законами Республики Казахстан. Принудительное привлечение к сотрудничеству не допускается.

3. Взаимодействие органов внутренних дел с соответствующими государственными органами иностранных государств и международными организациями осуществляется в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

4. В целях повышения доверия населения к деятельности органов внутренних дел осуществляется взаимодействие с институтами гражданского общества и применяется система общественного контроля. Для осуществления общественного контроля в соответствии с законодательством Рес-

публики Казахстан образуются общественные наблюдательные комиссии и Общественный совет.

Министерством внутренних дел и его территориальными органами создаются иные консультативно-совещательные органы в целях:

оказания содействия органам внутренних дел в обеспечении прозрачности их деятельности;

рассмотрения обращений физических и юридических лиц на действия сотрудников органов внутренних дел, нарушающих нормы служебной этики, установленные законодательством Республики Казахстан;

и в иных целях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан»<sup>66</sup>.

Нормы о взаимодействии органов внутренних дел с соответствующими государственными органами содержатся и в ведомственных нормативных актах. Так, в Положении об отделе по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы, утвержденном приказом начальника Департамента внутренних дел Атырауской области № 353 от 30 мая 2009 г., отмечается, что деятельность отдела осуществляется на принципах защиты рыбных запасов от преступных посягательств, единоначалия, взаимодействия с другими органами внутренних дел, государственными учреждениями по защите природы и другими государственными органами, должностными лицами, организациями и гражданами в пределах своих полномочий<sup>67</sup>.

Взаимодействие органов внутренних дел с прокуратурой, а также иными правоохранительными органами осуществляется в следующих формах: 1) совместное изучение экологической преступности и экологических правонарушений; 2) взаимное информирование о состоянии охраны окружающей природной среды в целом и отдельных ее объектов; 3) совместное планирование; 4) совместные организационные мероприятия по предупреждению и пресечению экологических правонарушений; 5) обсуждение результатов выполнения указанных мероприятий на межведомственных совещаниях; 6) взаимный обмен опытом и совершенствование экологической деятельности.

В качестве примера можно привести разработку и осуществление МВД РК Плана совместных мероприятий по охране хищных ловчих птиц и других животных, занесенных в Красную книгу РК, на 1995—1996 годы, а также 1996—1998 годы, в которых наглядно отражаются все формы взаимодействия органов внутренних дел с органами национальной безопасности и Таможенного комитета, перечисленные выше. Указанные органы анализировали все случаи незаконного добывания хищных ловчих птиц и попыток вывезти их за пределы Республики Казахстан (в том числе и с участием иностранных граждан), разработали на основе республиканского террито-

риальные планы совместных мероприятий, участвовали в совместных рейдах, патрулированиях, проверках, досмотре транспортных средств и так далее, обсуждали результаты выполнения запланированных операций на межведомственных совещаниях, разработали в помощь как своим сотрудникам, так и сотрудникам взаимодействующих органов методические рекомендации по действиям работников правоохранительных органов при обнаружении фактов незаконного добывания хищных ловчих птиц и других животных, занесенных в Красную книгу РК, что будет способствовать улучшению экологической деятельности правоохранительных органов. Так, были подготовлены Методические рекомендации «О порядке взаимодействия, обмена информацией и проведения первоначальных действий при выявлении фактов незаконного провоза, отлова или хранения соколов-балобанов и других редких птиц и животных, занесенных в Красную книгу РК», в которых содержались указания органам внутренних дел, в частности управлениям дорожной полиции, управлениям внутренних дел на транспорте о действиях, которые нужно произвести при обнаружении фактов незаконного отлова, провоза или хранения хищных ловчих птиц и животных, занесенных в Красную книгу РК, а также разработанные ГСУ и ЭКУ МВД РК методические рекомендации по действиям сотрудников органов внутренних дел при выявлении фактов незаконной охоты со стороны иностранных граждан.

Взаимодействие органов внутренних дел с природоохранительными органами осуществляется в таких же формах, как и с другими правоохранительными органами. Еще одной формой взаимодействия является принятие межведомственных нормативных актов, регулирующих совместные действия по охране тех или иных объектов природы. Так, в свое время был разработан и принят совместный приказ МВД РК и Министерства сельского хозяйства РК № 132/71 от 2 апреля 1993 года, которым было утверждено Положение о ветеринарной милиции.

В отношении взаимодействия органов внутренних дел с природоохранительными органами по некоторым вопросам природоохранительной деятельности также разработаны методические рекомендации.

Взаимодействие органов внутренних дел и природоохранительных органов начинается с совместного планирования. Компетентными органами разрабатывается комплекс мероприятий, которые необходимо осуществить в течение определенного периода на определенной территории. Практика показывает, что разрабатываются различные варианты совместных планов. В одни из них включаются общие организационные мероприятия, в другие — мероприятия по охране отдельных объектов природы; в одних из них участвуют только орган внутренних дел и какой-либо государственный орган (План проведения месячника «Чистый воздух», утверждаемый местным

исполнительным органом и подразделением дорожно-патрульной службы), в других — несколько органов (План совместных мероприятий по охране хищных ловчих птиц и других животных, занесенных в Красную книгу РК, утверждаемый ДВД, Комитетом лесного хозяйства и животного мира, таможенным органом).

Планы совместных мероприятий по борьбе с экологическими правонарушениями могут разрабатываться на один-два года. Примерная структура плана может быть следующей:

Преамбула.

1. Общие организационные мероприятия.
2. Мероприятия по охране отдельных объектов окружающей природной среды.
3. Работа с общественностью.
4. Направление информации и предложений в местные представительные и исполнительные органы.
5. Организация взаимной информации.

Контроль и проверка исполнения<sup>157, 13–14</sup>.

Как правило, в Планах совместных мероприятий предусматриваются: организация рейдов по борьбе с браконьерством в районах его наибольшего распространения с привлечением дополнительных сил и средств из других районов, участием представителей средств массовой информации и последующим широким освещением результатов рейдов в печати, по радио и телевидению; создание в периоды путины, миграций промысловых зверей и птиц оперативных групп из числа работников криминальной полиции, дорожно-патрульной полиции с участием представителей природоохранных органов для пресечения незаконной охоты и незаконного добывания водных животных, попыток использования личного и служебного автотранспорта для браконьерства, а также попыток провоза продукции браконьерства; проверки природоохранительной деятельности природопользователей, а также самих органов внутренних дел и природоохранных органов; направление на места по результатам проверок не реже одного раза в два года совместных информационных писем с конкретными предложениями по устранению выявленных недостатков, улучшению взаимодействия органов внутренних дел и природоохранных органов; проведение с представителями инспекций по охране животного мира, иных природоохранных органов совместных мероприятий в местах возможного

---

<sup>157</sup> Методические рекомендации по организации взаимодействия органов внутренних дел с природоохранными органами в борьбе с браконьерством, нарушениями правил охоты и рыболовства. — М., 1986.

сбыта продукции незаконной охоты, незаконного добывания водных животных, незаконной порубки леса, наибольшего загрязнения атмосферного воздуха; организация занятий с личным составом ОВД, непосредственно участвующих в экологической деятельности, по изучению методов выявления и пресечения нарушений правил охоты и рыболовства, других экологических правонарушений, приемов и ухищрений злостных браконьеров и других нарушителей экологического законодательства, а также занятий с работниками природоохранных органов по изучению материальной части и порядка применения выданного им в пользование огнестрельного оружия; взаимные сверки данных о прохождении материалов природоохранных органов по фактам экологических преступлений, переданных в органы внутренних дел для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела, а также сведений об участии работников ОВД в выявлении экологических нарушений; проведение не реже одного раза в два года совещаний по обобщению практики рассмотрения в органах внутренних дел материалов по фактам экологических правонарушений.

В органах внутренних дел организуется учет работы по оказанию содействия природоохранным органам. Основу его могут составлять рапорты работников ОВД, отражающие результаты проведенных природоохранных мероприятий. В рапортах следует указывать состав участников рейда, по чьей инициативе он был проведен, наличие выделенных технических и транспортных средств, место и время проведения мероприятия и его результаты, число вскрытых экологических правонарушений, задержанных нарушителей, сведения об изъятых у них незаконной добычи, орудий лова, оружия, транспортных средств. Учет работы может быть также основан на данных, предоставляемых природоохранными органами<sup>157, 15</sup>.

Результаты проделанной природоохранительной работы органами внутренних дел и природоохранными органами, как правило, отражаются в отчетах о проделанной работе каждого из этих органов.

Вместе с тем, во взаимодействии природоохранных и правоохранительных органов наблюдается несогласованность и даже разобщенность действий, приводящие к снижению раскрываемости некоторых видов экологических преступлений.

Несмотря на то, что в последние годы к административной и гражданско-правовой ответственности привлекаются сотни предприятий по фактам причинения крупного ущерба окружающей среде, в органы внутренних дел материалы о фактах экологических нарушений, в которых содержатся признаки составов преступлений, практически не поступают.

Низкий уровень организации взаимодействия государственных органов выражается, прежде всего, в неинформировании уполномоченными госу-

дарственными органами в области охраны окружающей среды соответствующих подразделений МВД РК о фактах нарушений экологического законодательства, отсутствии заинтересованности со стороны органов внутренних дел в организации и проведении совместных проверочных мероприятий, а также инициативы по вопросам приема, учета, регистрации и рассмотрения заявлений, сообщений и иной информации об экологических нарушениях, содержащих признаки составов преступлений.

Таким образом, проблема правового обеспечения взаимодействия органов внутренних дел Республики Казахстан с иными государственными органами в обеспечении экологической безопасности до сих пор остается актуальной и требует внимательного изучения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан показало, что современный этап развития государства и общества привел к переосмыслению многих постулатов социалистической и даже постсоветской теории государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности и обоснованию новых приоритетов, пересмотра концептуальных положений, целей и задач государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности.

В ходе проведенного исследования сформулированы следующие теоретические выводы и практические предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства и практики его применения.

1. В масштабе отдельно взятого государства организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду.

Таким образом, понятие «организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности» можно охарактеризовать как категорию, имеющую наиболее широкое содержание, в понятийном ряду схожих терминов. Структурными элементами этого механизма являются:

- а) система субъектов, осуществляющих меры по обеспечению экологической безопасности;
- б) система правовых норм, обеспечивающих экологическую безопасность;
- в) деятельность в области обеспечения экологической безопасности.

Механизм обеспечения экологической безопасности по субъектам, ее обеспечивающим, можно классифицировать на 1) государственно-правовой; 2) общественный; 3) производственный.

2. Государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности можно определить как совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих деятельность соответствующих государственных органов по предотвращению вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека, сохранение, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов, поддержание благоприятного состояния окружающей человека среды.

Составными элементами этого механизма являются:

а) система государственных органов, осуществляющих функции по обеспечению экологической безопасности;

б) система правовых норм, обеспечивающих содержание управления и порядок взаимодействия управляющей и управляемой систем;

в) управленческий процесс в области обеспечения экологической безопасности.

3. Теоретическая модель государственно-правового механизма в области обеспечения экологической безопасности должна: а) учитывать в качестве одной из целей приоритет защиты экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц; б) обеспечивать социальную ответственность государственных органов, обеспечивающих экологическую безопасность.

4. В условиях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию «зеленой экономики» вполне оправдана необходимость переоценки государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности сообразно происходящим изменениям. Во-первых, расширилось понятие государственного управления, под которым теперь понимается деятельность всех органов исполнительной власти, а не только органов государственного управления, т. е. министерств, ведомств, государственных комитетов (понимание в узком смысле). Во-вторых, в период перехода к устойчивому развитию ставится вопрос об организации не только рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, но и обеспечения экологической безопасности. В-третьих, в период рыночной экономики некоторые функции управления переданы в ведение других субъектов.

В таких условиях требуют углубленного анализа и пересмотра многие устоявшиеся положения теории государственного управления в области охраны окружающей природной среды и природопользования, касающиеся: а) уточнения определения данного вида социального управления; б) изменения содержания данного вида управления.

С учетом вышеуказанного под государственным управлением в сфере обеспечения экологической безопасности следует понимать деятельность государственных органов, направленную на организацию сохранения, воспроизводства и использования окружающей природной среды, охраны экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, предотвращение вредных последствий хозяйственного развития на природу и человека.

Содержание государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности составляют следующие функции:

1) сбор экологической информации, ее анализ и оценка;



2) организация государственного учета природных ресурсов и ведение единой системы государственных кадастров природных ресурсов;

3) организация государственного экологического мониторинга;

4) планирование и прогнозирование экологических мероприятий;

5) координация экологического управления;

6) подзаконное нормотворчество;

7) организация и проведение государственной экологической экспертизы;

8) распределение и перераспределение природных ресурсов;

9) территориально-пространственное устройство природных ресурсов, т. е. отвод природного ресурса на местности, установление границ выделяемого природного ресурса;

10) экологический контроль, т. е. деятельность по проверке соблюдения физическими и юридическими лицами требований экологического законодательства, принятию мер по недопущению или устранению экологических правонарушений и привлечению к ответственности правонарушителей;

11) экологический надзор;

12) организация экологического образования;

13) экологическое просвещение.

5. Государственное управление в сфере обеспечения экологической безопасности должно строиться на принципах:

1) приоритета охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения;

2) обеспечения экологической безопасности;

3) обеспечения сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;

4) разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций;

5) сочетания отраслевого, территориального, а также бассейнового принципов организации управления;

6) комплексного подхода в принятии решений;

7) систематичности и непрерывности экологического контроля и надзора и охвата ими всех подконтрольных и поднадзорных объектов;

8) неотвратимости ответственности за нарушение экологического законодательства;

9) предотвращения нанесения ущерба окружающей природной среде, экологическим правам и законным интересам физических, юридических лиц и государства;

10) широкого привлечения граждан, населения, общественных объединений и органов местного самоуправления для решения экологических проблем;

11) обеспечения свободного доступа населения к экологической информации;

12) международного сотрудничества в области охраны окружающей среды на основе международного права;

13) ответственности органов исполнительной власти различных уровней за обеспечение экологической безопасности в соответствующих регионах. Данный принцип необходимо обязательно закрепить в законодательных актах. Отсутствие такого рода ответственности приводит к небрежному отношению, отсутствию инициативы в работе указанных органов.

6. В правоотношениях экологической безопасности должен обеспечиваться принцип равной социальной ответственности субъектов этих правоотношений независимо от принадлежности к публичной власти, что достигается закреплением в законодательстве их экологических обязанностей. Однако экологическое законодательство Республики Казахстан не соответствует этому требованию. Так, экологические права и обязанности государства обычно не выделяются в нормативных правовых актах внутреннего законодательства. В Экологическом кодексе РК закреплена лишь компетенция государственных органов в данной области.

Республиканское законодательство «страдает» односторонностью: установлены только правомочия органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан, но отсутствует законодательная регламентация их обязанностей, практически нет норм об их ответственности в случае «некачественного» выполнения своих функциональных обязанностей.

В целом же, Республика Казахстан выполняет обязательства по международным договорам и соглашениям в области охраны окружающей природной среды, несет права и обязанности как субъект отношений собственности на природные объекты, обеспечивает экологическую безопасность своего населения, организует учет и анализ реальных и прогнозирование потенциальных угроз экологической безопасности на своей территории, а также на территориях и зонах, находящихся под его юрисдикцией, обеспечивает административную и судебную защиту прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность и т. д.

В виду значимости выполняемой государством экологической функции в экологическом законодательстве Республики Казахстан необходимо закрепить не только правомочия государственных органов в области обеспечения экологической безопасности, но и экологические обязанности.

7. Существующий государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан показал свою низкую состоятельность и требует проведения ряда преобразований, направленных на повышение его эффективности. Преобразования должны осуществляться по следующим направлениям: 1) совершенствование правовых норм, обеспечивающих правовую основу деятельности государственных органов, а также содержание управления в области обеспечения экологической безопасности; 2) совершенствование организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности; 3) совершенствование материально-технического обеспечения деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере; 4) максимальное снижение коррупции на всех уровнях государственной власти; 5) снижение уровня бюрократии.

8. Экологическая функция Парламента Республики Казахстан не нашла своего отражения в ряде законодательных актов. С целью совершенствования законодательства Республики Казахстан по данному вопросу предлагается внести дополнения в Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г.<sup>106</sup> и включить в ст. 18 «Принятие законов» положение об обязательности экологической экспертизы по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной, безопасности, охране окружающей среды. Также необходимо гл. 3 «Компетенция государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования» Экологического кодекса РК от 9 января 2007 года дополнить новой статьей «Компетенция Парламента РК в области охраны окружающей среды и природопользования».

9. В свете реализации амбициозных «зеленых» инициатив Республики Казахстан (провозглашение нового политический курса нашего государства — перехода к «зеленой экономике», подготовка к международной выставке «ЭКСПО — 2017» под названием «Энергия будущего», а также реализация Программы партнерства «Зеленый мост» для содействия устойчивому развитию в Центрально-Азиатском и других регионах мира) необходимо образовать Министерство охраны окружающей среды и его территориальных органов как независимое и самостоятельное ведомство, специально занимающееся вопросами охраны окружающей природной среды. Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики РК, который стал преемником Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов РК, является зависимым от интересов основных загрязнителей окружающей среды, за-

интересованным субъектом в сфере деятельности топливно-энергетического комплекса страны и приоритетным для него является соблюдение экономических, а не экологических интересов.

10. В целях совершенствования организационно-структурного элемента государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности на практике необходимо реализовать принцип разделения организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций органов государственного экологического управления, при котором контрольно-надзорные функции будут исключены из компетенции Министерства сельского хозяйства РК, его комитетов (Комитета лесного хозяйства и животного мира, Комитета по водным ресурсам), Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики РК, Комитета геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию РК, функция надведомственного экологического контроля — из ведения местных исполнительных органов. Контрольно-надзорные функции должны быть переданы действительно независимым от природопользователей органам — вновь созданным Министерству охраны окружающей среды и его территориальным органам, Министерству внутренних дел РК и его территориальным органам.

Также необходимо: оптимально распределить функции и полномочия между управленческими структурами с целью устранения дублирования ряда функций, разграничить частноправовые и публично-правовые начала деятельности этих органов, установить для органов государственного экологического управления юридическую ответственность за некачественное выполнение своих функциональных обязанностей.

11. Решение проблемы обеспечения экологической безопасности усложняется рядом причин: несогласованностью и даже разобщенностью действий природоохранных и правоохранительных органов; «непопулярностью» экологических дел в общей массе рассматриваемых правоохранительными органами правонарушений; отсутствием заинтересованности в раскрытии экологических преступлений со стороны органов внутренних дел в связи с их загруженностью; недостаточно жестким прокурорским надзором в области охраны окружающей природной среды. Преодолению указанных причин будет способствовать специализация государственных органов Республики Казахстан в области обеспечения экологической безопасности. Опыт такой специализации зарекомендовал себя положительно, следовательно, есть необходимость расширения границ и пределов такой специализации, вплоть до создания экологических судов.

Как альтернатива предлагается специализация судей по вопросам обеспечения экологической безопасности (специальные тренинги, обучающие

семинары в рамках факультета повышения квалификации, стажировки в образцово-показательных судах).

Ввиду сложности рассмотрения экологических дел в гражданском судопроизводстве необходимо установить для них специальные сроки исковой давности, увеличенные по сравнению с обычными. Для этого необходимо закрепить в Экологическом кодексе РК положение о том, что иски о компенсации экологического вреда могут быть предъявлены в течение 20—30 лет.

12. Выполняемая органами прокуратуры Республики Казахстан экологическая функция не отражена в экологическом законодательстве РК вообще. Особая значимость урегулирования данного вопроса заключается в том, что именно прокуратура является координатором экологической деятельности правоохранительных органов. Предлагается:

- дополнить главу 3 «Компетенция органов государственной власти в области охраны окружающей природной среды» Экологического кодекса РК от 9 января 2007 г. статьями, определяющими компетенцию прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности;

- изменить наименование раздела 4 «Экологический контроль» на «Экологический контроль и надзор» и дополнить его отдельной статьей, содержащей положения об экологическом надзоре прокуратуры.

- в Законе РК «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г.<sup>106</sup> предусмотреть отдельную статью, закрепляющую статус специализированных природоохранных прокуратур для повышения эффективности деятельности органов прокуратуры в сфере обеспечения экологической безопасности, обеспечения ответственного отношения работников прокуратуры к выполнению экологических функций;

- разработать новое Положение о межрайонных природоохранных прокуратурах Республики Казахстан, в котором конкретизировать их основные функции.

13. За последнее десятилетие роль органов внутренних дел Республики Казахстан в обеспечении экологической безопасности усилилась. Министерство внутренних дел РК и его территориальные органы выступают реальной силой, противодействующей экологической преступности и правонарушаемости. Зачастую они работают оперативнее и эффективнее территориальных органов Комитета лесного хозяйства и животного мира в силу наделения их особыми полномочиями — функциями проведения оперативно-разыскных мероприятий, дознания, следствия. Однако в экологическом законодательстве РК выполняемая ими экологическая функция не отражена вообще, а в административном законодательстве РК объем выполнения

этой функции незаслуженно сужен до функции содействия природоохранительным органам.

Предлагается устранить недостатки действующего законодательства и внести поправки в Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года (в ст. 112 в перечне органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей природной среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов указать Министерство внутренних дел РК), в Закон РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г.<sup>66</sup> (включить в ч. 1 ст. 6 «Полномочия органов внутренних дел» следующие обязанности: осуществлять экологический контроль; участвовать в проведении экологических мероприятий; в ч. 2 ст. 6 — ряд прав: право самостоятельно контролировать соблюдение физическими и юридическими лицами требований экологического законодательства, проведение природопользователями экологических мероприятий, проводить в присутствии представителей администрации организаций, иных природопользователей проверку выполнения этих требований; право приостанавливать частично или полностью работу организаций, отдельных производств и участников при нарушениях, создающих угрозу окружающей среде; право запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых угрожает окружающей среде; право в местах массового произрастания дикорастущих наркотикосодержащих растений, нереста ценных пород рыб, на территории национальных парков, государственных заповедников и иных особо охраняемых природных территорий устанавливать по решению соответствующих исполнительных органов и должностных лиц контрольно-пропускные пункты).

Также рекомендуется усилить административно-правовой статус подразделений природоохранной полиции при ДВД областей. Для этого наделить их функциями проведения оперативно-разыскных мероприятий, дознания, следствия. На базе данных подразделений, а также отделов по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы, водной полиции необходимо создать единую экологическую полицию Министерства внутренних дел РК как самостоятельное и независимое подразделение с финансированием из республиканского бюджета; разработать и принять единое Положение об экологической полиции, определяющее ее статус как самостоятельного подразделения органов внутренних дел, выполняющего не только контрольно-надзорные, но и оперативно-разыскные функции, функции дознания, следствия.

## **ЛИТЕРАТУРА**

### ***Нормативные акты***

#### ***Международного сообщества***

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Е / ЕСЕ / 1366. — Женева, 1998.
2. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденный резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 г. // <http://online.zakon.kz>
3. Модельный закон об охране окружающей среды. — Страсбург, 1994 // <http://online.zakon.kz>

#### ***Республики Казахстан***

4. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
5. Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. № 2529 // <http://online.zakon.kz>
6. Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132-П // <http://online.zakon.kz>
7. Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481-П.
8. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г.
9. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442-П.
10. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» от 10 декабря 2008 г. № 99-IV.
11. Кодекс Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан» от 30 июня 2010 г. № 296-IV.
12. Кодекс Республики Казахстан «Экологический кодекс Республики Казахстан» от 9 января 2007 г. № 212-III.
13. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V.
14. Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 г. № 477-П.
15. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. № 167-1.
16. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V.
17. Закон Республики Казахстан «О безопасности химической продукции» от 21 июля 2007 г. № 302-III // <http://online.zakon.kz>

18. Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. № 267 // <http://online.zakon.kz>

19. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» по вопросам отходов производства и потребления» от 9 декабря 2004 г. № 8-III // <http://www.pavlodar.com>

20. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан и признании утратившими силу указов Президента Республики Казахстан, имеющих силу закона, «О специальных государственных органах Республики Казахстан, осуществляющих дознание и следствие» и «О государственном следственном комитете Республики Казахстан и его органах» от 9 декабря 1998 г. № 307-1 // <http://online.zakon.kz>

21. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов прокуратуры» от 29 декабря 2010 г. № 374-IV // <http://online.zakon.kz>

22. Закон Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 г. № 188-V // <http://online.zakon.kz>

23. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. № 148-II // <http://online.zakon.kz>

24. Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 г. № 527-IV // <http://online.zakon.kz>

25. Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 г. № 291-IV // <http://online.zakon.kz>

26. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. № 213-I // <http://online.zakon.kz>

27. Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре Республики Казахстан» от 17 января 1992 г. № 1146-XII // <http://online.zakon.kz>

28. Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. № 2709 // <http://online.zakon.kz>

29. Закон Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» от 16 мая 2014 г. № 202-V // <http://online.zakon.kz>

30. Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г. № 124 // <http://adilet.zan.kz>

31. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г. № 199-V // <http://online.zakon.kz>

32. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г. № 2707 // <http://online.zakon.kz>



33. Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 г. № 175-III // <http://online.zakon.kz>

34. Закон Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г. № 593-II // <http://online.zakon.kz>

35. Указ Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» от 4 декабря 2001 г. № 735 // <http://online.zakon.kz>

36. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» от 30 мая 2013 г. № 577 // <http://online.zakon.kz>

37. Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан» от 22 января 1999 г. № 29 // <http://online.zakon.kz>

38. Указ Президента Республики Казахстан «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 г. № 875 // <http://online.zakon.kz>

39. Указ Президента Республики Казахстан «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015—2025 годы» от 26 декабря 2014 г. № 986 // <http://online.zakon.kz>

40. Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы Министерства внутренних дел Республики Казахстан» от 10 ноября 2001 г. № 1433 // <http://online.zakon.kz>

41. Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» от 7 октября 2011 г. № 1151 // <http://online.zakon.kz>

42. Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» от 19 сентября 2014 г. № 995 // <http://online.zakon.kz>

43. Постановление Правительства Республики Казахстан «О дополнительных мерах по укреплению общественного порядка и повышению роли участковых уполномоченных органов внутренних дел в предупреждении и профилактике правонарушений» от 24 декабря 1996 г. № 1598 // <http://online.zakon.kz>

44. Постановление Правительства Республики Казахстан «О ликвидации отдельных государственных учреждений Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан» от 5 марта 2002 г. № 272 // [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz)

45. Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан» от 23 сентября 2014 г. № 1005 // <http://online.zakon.kz>

46. Постановление Правительства Республики Казахстан «О развитии рынка отдельных видов работ и услуг» от 31 марта 1999 г. № 343 // <http://online.zakon.kz>

47. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении отраслевой Программы «Жасыл даму» на 2010—2014 годы» от 10 сентября 2010 г. № 924 // <http://online.zakon.kz>

48. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2013—2020 годы» от 31 июля 2013 г. № 750 // <http://online.zakon.kz>

49. Постановление Кабинета министров Республики Казахстан «О мерах по охране осетровых видов рыб и других ценных биологических ресурсов Урало-Каспийского бассейна» от 8 апреля 1993 г. № 278 // <http://online.zakon.kz>

50. Постановление Кабинета министров Республики Казахстан «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием и охраной окружающей природной среды в Республике Казахстан» от 18 декабря 1991 г. № 785 // <http://online.zakon.kz>

51. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О соблюдении принципа гласности судебного разбирательства по гражданским делам» от 28 октября 2005 г. № 5 // <http://www.zakon.kz>

52. Постановление Пленума Верховного суда Республики Казахстан «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды» от 22 декабря 2000 г. № 16 // <http://online.zakon.kz>

53. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан «О дополнительных мерах по совершенствованию организации работы природоохранной прокуратуры» от 16 апреля 1992 г. № 11 // <http://online.zakon.kz>

54. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» от 2 сентября 2014 г. № 85 // <http://online.zakon.kz>

55. Приказ и. о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» и его территориальных подразделений» от 15 октября 2014 г. № 67 // <http://online.zakon.kz>

56. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об объявлении Положения о Департаменте административной полиции МВД РК» от 24 июня 1997 г. № 187. — Алматы, 1997.

57. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об объявлении Правил патрульной службы МВД Республики Казахстан по обеспечению общественного порядка и безопасности» от 6 апреля 2001 г. № 300. — Астана, 2001.

58. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил о порядке деятельности участковых инспекторов полиции ОВД и их помощников» от 5 октября 2004 г. № 564. — Астана, 2004.

59. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников» от 14 декабря 2002 г. № 787. — Астана, 2002.

60. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции «О работе органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительной системы» и Правил «О порядке работы по приему, учету, хранению и обеспечению сохранности в органах внутренних дел изъятого, добровольно сданного, найденного оружия и боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, пороха, холодного оружия» от 1 марта 2003 г. № 111 // <http://online.zakon.kz>

61. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Положения об управлении природоохранной и ветеринарной милиции» от 23 апреля 1996 г. № 147. — Алматы, 1996.

62. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан» от 28 октября 2013 г. № 53 // <http://online.zakon.kz>

63. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции» от 31 декабря 1993 г. № 471. — Алматы, 1994.

64. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации работы участковых инспекторов милиции» от 16 августа 1997 г. № 289. — Алматы, 1997.

65. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации деятельности участковых инспекторов милиции органов внутренних дел и их помощников» от 23 июня 2010 г. № 282 // <http://online.zakon.kz>

66. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов милиции и их помощников» от 22 июня 2001 г. № 494. — Астана, 2001.

67. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов милиции» от 5 февраля 2001 г. № 100. — Астана, 2001.

68. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении правил организации службы специальных военизированных охран-ных подразделений специальной службы охраны ОВД РК» от 15 марта 2006 г. № 73. — Астана, 2006.

69. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции «Об организации работы органов внутренних дел по линии природоохранной и ветеринарной полиции» от 14 января 2002 г. № 27 // <http://online.zakon.kz>

70. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции об организации работы органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных меро-приятиях» от 10 мая 2007 г. № 201 // <http://online.zakon.kz>

71. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Мини-стерства национальной экономики Республики Казахстан» от 29 сентября 2014 г. № 30 // <http://online.zakon.kz>

72. Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет тех-нического регулирования и метрологии Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» и его территориальных подразделениях» от 17 октября 2014 г. // <http://online.zakon.kz>

73. Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении Положения о государственном учреждении «Комитет ин-дустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» от 23 октября 2014 г. № 97 // <http://online.zakon.kz>

74. Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан «Об утверждении положений о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан и его областных территориальных инспекциях» от 5 июня 2015 г. № 18-5/520 // <http://online.zakon.kz>

75. Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» от 10 октября 2014 г. № 19-5/519 // <http://online.zakon.kz>

76. Приказ Министра финансов Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан» от 26 сентября 2014 г. № 417 // <http://online.zakon.kz>

77. Приказ Министра энергетики Республики Казахстан «Об утверждении Положения государственного учреждения «Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан» и его территориальных органов» от 7 октября 2014 г. № 42 // <http://online.zakon.kz>

78. Приказ Министра энергетики Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики Республики Казахстан» и его территориальных органов» от 20 октября 2014 г. № 62 // <http://online.zakon.kz>

79. Совместный приказ Генерального прокурора Республики Казахстан и Министра экологии и биоресурсов Республики Казахстан «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры Республики Казахстан с органами Министерства экологии и биоресурсов Республики Казахстан» от 16 октября 1992 г. // Архив Генеральной прокуратуры за 1992 г.

80. Совместный приказ Генерального прокурора, МВД, МЗ, МООС, МСХ, МЧС и МФ РК «Об утверждении правил взаимодействия государственных органов по предупреждению и пресечению экологических нарушений» от 12 февраля 2010 г. // Архив Генеральной прокуратуры за 2010 г.

81. Приказ начальника Департамента внутренних дел Атырауской области от 30 мая 2009 г. № 353 // Архив ДВД Атырауской области за 2009 г.

82. Постановление Акимата города Алматы «О мерах по взаимодействию уполномоченных государственных органов города Алматы при оформлении права на земельный участок» от 12 апреля 2005 г. № 2/208 // <http://online.zakon.kz>

83. Обзор о результатах природоохранной деятельности органов внутренних дел за 2009 г. // Материалы Архива Министерства внутренних дел Республики Казахстан за 2009 г.

#### ***Стран ближнего и дальнего зарубежья***

84. Конституции государств Европейского Союза. — М.: Норма—Инфра-М, 1999.

85. Конституция Российской Федерации // <http://www.constitution.ru/>

#### ***СССР, Казахской ССР***

86. Закон Казахской Советской Социалистической Республики «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 г. // <http://online.zakon.kz>

87. Постановление Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» от 6 декабря 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. — 1991. — № 48—50. — Ст. 613.

88. Приказ Министра внутренних дел СССР «Об утверждении Инструкции по работе участкового инспектора милиции» от 20 апреля 1987 г. № 87.

***Исследования, учебники, учебные пособия,  
публикации в периодических научных изданиях***

89. Абдраимов Б. Ж., Боголюбов С. А. Земельное право России и Казахстана. — М.: Юристъ, 2007.

90. Административное право России / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киясханова. — М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2008.

91. Азаров Г. И., Волков В. И. Природоохрнительная деятельность органов внутренних дел. — М.: ВНИИ МВД СССР, 1990.

92. Аленов М. А. Проблемы применения экологического законодательства в практике судов Республики Казахстан. — Алматы, 2004.

93. Аленов М. А. Экологический процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения. — Астана: ТОО «ПрофиМакс ДК», 2007.

94. Бабаев С. Н. Актуальные проблемы прокурорского надзора как способ обеспечения законности в сфере административного нормотворчества // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития: Административное, муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право: Мат-лы Всероссийской науч.-практ. конф. — Воронеж: ВГУ, 2004. Ч. 3.

95. Байдельдинов Д. Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. — Алматы: Қазақ университеті, 1998.

96. Байдельдинов Д. Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. — Алматы: Жеті жарғы, 1995.

97. Байдельдинов Д. Л., Бекишева С. Д. Экологическое право Республики Казахстан. — Алматы: Интерлигал, 2004.

98. Байдельдинов Д. Л., Куратов С. Г. Правовые проблемы реформирования экологического законодательства Республики Казахстан. — Алматы: Зеленое спасение, 1998.

99. Байсалов С. Б., Ильяшенко Л. В. 200 вопросов и ответов по охране природы. — Алма-Ата: Кайнар, 1987.

100. Баландюк В. Н., Харитонов А. Н. Управление и контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды. — Омск: ОВШ МВД РФ, 1995.

101. Басков В. И. Прокурорский надзор. — М.: Норма, 1995.
102. Бегалиев К. А., Альдекеев А. А. Роль органов прокуратуры в применении законов в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Сер. юридическая. — 1997. — № 3.
103. Бекишева С. Д. Экологическое право Республики Казахстан. — Караганда: Арко, 2009.
104. Боголепов Р. Д. Предупреждение правонарушений в процессе контрольно-надзорной деятельности милиции по охране природы. — М.: Издво Акад. МВД СССР, 1982.
105. Боголепов Р. Д., Жаворонков Н. М. Организационно-правовые основы деятельности милиции по охране природы. — М.: Акад. МВД СССР, 1977.
106. Боголепов Р. Д., Петров В. В., Азаров Г. И. Земельное, колхозное право и правовая охрана природы / Под ред. В. В. Петрова. — М.: МФЮЗО при Акад. МВД СССР, 1978.
107. Борисов В. М. О некоторых аспектах реализации права на судебную защиту (судебная практика по применению экологического законодательства) // Судебная практика применения экологического и налогового законодательства: Мат-лы междунаrod. региональн. семинара. — Алматы, 2005.
108. Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. — 1998. — № 9.
109. Бринчук М. М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. — 1994. — № 8.
110. Бринчук М. М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность: проблемы, поиск решения. — М.: Макцентр, 2001.
111. Бринчук М. М. Экологическое право (Право окружающей среды). — М.: Юристь, 1998.
112. Бринчук М. М. Экологическое право. — М.: Эксмо, 2010.
113. Винокуров Ю., Соколов Г. Не следует отождествлять прокурорский надзор с экологическим контролем // Социалистическая законность. — 1990. — № 6.
114. Габричидзе Б. Н., Коланда В. М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. — 1995. — № 12.
115. Голованцев А. К новой концепции прокурорского надзора // Социалистическая законность. — 1990. — № 1.
116. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юридическая литература, 1972.

117. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юридическая литература, 1987.

118. Гуцин В. З. Правозащитные функции общественных экологических объединений // Правовые проблемы охраны окружающей среды. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998.

119. Дубовик О. Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. — М.: Юридическая литература, 1984.

120. Дубовик О. Л. Экологическое право. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

121. Дубовик О. Л., Кремер Л., Любе-Вольф Г. Экологическое право. — М.: Эксмо, 2005.

122. Еренов А. Е., Байсалов С. Б. Действенность государственно-правового механизма охраны природы // Известия АН КазССР. Сер. общественных наук. — 1988. — № 2.

123. Ерофеев Б.В. Экологическое право. — М.: ИД «Форум» — ИНФРА-М, 2006.

124. Ерофеев Б. В. Экологическое право России. — М.: ИНФРА-М, 1996.

125. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). — М.: Юридическая литература, 1971.

126. Иманбаев С. М. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика незаконной охоты и добычи водных животных и растений. — Караганда: КарЮИ МВД РК, 1998.

127. Клочков В., Рябцев В. О функциях прокуратуры // Социалистическая законность. — 1990. — № 9.

128. Колбасов О. С. Экология: политика — право. — М.: Наука, 1976.

129. Колбая Г. Л. Координация деятельности госарбитража с другими правоохранительными и контролирующими органами // Советское государство и право. — 1984. — № 7.

130. Комаров С. А. Общая теория государства и права. — М.: Норма, 1998.

131. Копылов М. Н. Экологическая безопасность: понятийно-терминологический аспект // Закон и право. — 2000. — № 3.

132. Крассов О. И. Экологическое право. — М.: Норма, 2008.

133. Кузнецова Н. В. Экологическое право. — М.: Юриспруденция, 2000.

134. Кузнецова Н. В. Экологическое право: схемы и комментарии. — М.: Наука, 1998.

135. Культелев С. Т. Экологическое право Республики Казахстан. — Алматы: ТОО ИК НАС, 2003.



136. Лапина М. А. Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами: зарубежный опыт: Монография. — М.: ВНИИ МВД России, 2001.

137. Лапина М. А. Реализация экологической функции государства органами внутренних дел (опыт Москвы и Московской области). — М.: ВНИИ МВД России, 2002.

138. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. — М.: Статут, 1996.

139. Мелкадзе О. В. Контроль: информация, координация, эффективность. — Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1986.

140. Меркулов В. В. Законодательные основы природоохранительной деятельности органов МВД СССР. — Рязань: РВШ МВД СССР, 1983.

141. Методические рекомендации по организации взаимодействия органов внутренних дел с природоохранительными органами в борьбе с браконьерством, нарушениями правил охоты и рыболовства. — М., 1986.

142. Мильнер Б. З. Теория организации. — М.: Инфра-М, 1999.

143. Мисник Г. А., Мисник Н. Н., Нарезная Е. В. Экологическое право. — Ростов н/Д: Феникс, 2006.

144. Мухитдинов Н. Б. Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения» // Государство и право. — 1992. — № 8.

145. Мухитдинов Н. Б., Тукаев А. Ж. Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. — Алматы: Жеті жарғы, 1995.

146. Огорокова Л. Я., Морозова Л. С. Деятельность государственного арбитража в области охраны природы. — Воронеж, 1986.

147. Осадчая Н. В., Гончар Н. В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве // Законодательство и экономика. — 2004. — № 5.

148. Осипов Г. И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права // Правовые проблемы охраны окружающей среды. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998.

149. Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). — Киев: Наукова думка, 1981.

150. Петров В. В. Экологическое право России. — М.: Бек, 1995.

151. Пиндюр И. И. Организация и методика расследования незаконной охоты. — Караганда: КВШ МВД СССР, 1985.

152. Пособие по доступу к правосудию к Орхусской конвенции / Под ред. С. Стека. — Будапешт: ProTertia, 2000.

153. Примаченок А. А. Деятельность органов внутренних дел Белоруссии по предупреждению и пресечению преступлений против социалистического порядка природопользования (уголовно-правовые вопросы). — Минск: МВШ МВД СССР, 1983.

154. Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. — Л.: ЛГУ, 1979.

155. Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юридическая литература, 1987.

156. Профилактика правонарушений. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1989.

157. Руденко Н. В. Роль и место прокуратуры в охране окружающей природной среды // Прокурорская и следственная практика. — 1997. — № 3.

158. Савичев В. Н. Деятельность органов внутренних дел в условиях радиационной опасности. — Минск: Наука, 1990.

159. Сайт Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан // <http://pravstat.prokuror.kz>

160. Серов Г. П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. — М.: Ось-89, 1998.

161. Серов Г. П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит). — М.: Издательский центр «Анкил», 1998.

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

163. Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан: Академический курс. — Алматы: Баспа, 2000.

164. Татарян В. Г., Омаров И. А. Казахстанское административное право. — Алматы: КарЮИ МВД РК, 1997.

165. Тер-Акопов А. А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). — М.: Изд-во МНЭПУ, 1998.

166. Тихомиров Ю. А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве: Сб. науч. ст. — М.: ЗАО «Олита», 2002.

167. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995.

168. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. — 2001. — № 5.

169. Трунцевский Ю. В. Экологическое право России. — М.: Изд-во «ПРИОР», 1999.

170. Холмуминов Ж. Т. Экологическая функция государства // Научный мир Казахстана. — 2006. — № 2.

171. Четвериков В. С., Четвериков В. В. Основы управления в органах внутренних дел. — М.: Новый Юрист, 1997.

172. Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия органов внутренних дел. — М., 1978.

173. Шипиев В., Джамбинова Л. Общий надзор: настоящее и будущее // Социалистическая законность. — 1990. — № 8.

174. Экологическое право России / Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. — М.: ИМПЭ, 1997.

175. Экологическое право: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю. Е. Винокурова. — М.: Экзамен, 2005.

176. Экологическое право: Учебн. / Под ред. В. В. Гучкова. — М.: Статут, 2000.

### *Диссертации, авторефераты диссертационных исследований*

177. Абдраимова М. Ж. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

178. Аленов М. А. Эколого-правовой процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 2009.

179. Барбашова Н. В. Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности»: Дис. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1999.

180. Бекишева С. Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности органов прокуратуры и Министерства внутренних дел Республики Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2000.

181. Бергенева Д. М. Правовые и методические основы судебной экологической экспертизы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2009.

182. Власов В. А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: Вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007.

183. Дзейтов С. Г. Государство и экологическая безопасность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1994.

184. Дубаев Р. К. Правовое регулирование участия общественных экологических организаций в охране окружающей среды в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2005.

185. Дюсенов Е. А. Юридическая ответственность за экологические правонарушения: Дис. ... канд. юрид. наук. — Астана, 2010.

186. Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007.

187. Квашин А. А. Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан в условиях рынка: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

188. Косдавлетов К. К. Правовые основы экологической безопасности Республики Казахстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2000.

189. Кузьмин В. Н. Правовые формы обеспечения экологической безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.

190. Курманова А. К. Эколого-правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

191. Лысухо П. И. Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

192. Майданова М. В. Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

193. Меерманова Ж. Б. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов, ведущих уголовный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. — Астана, 2008.

194. Мибчуани З. Г. Административно-правовая охрана рыбных богатств в деятельности милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1984.

195. Мухин И. А. Правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: международно-правовые вопросы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

196. Мышко Ф. Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004.

197. Рахметова Г. Р. Организационно-правовые основы регулирования земельных отношений в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2007.

198. Русаков М. И. Экологическая безопасность современной России (общеправовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2006.

199. Серов Г. П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1999.

200. Филин В. В. Административно-правовые вопросы деятельности государственных органов, осуществляющих экологический контроль в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. — Алматы, 2006.

201. Чоров А. М. Государственное управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов: Дис. ... канд. юрид. наук. — Бишкек, 2006.

### *Публикации в средствах массовой информации*

202. 52 факта незаконной порубки леса выявили в Северном Казахстане с начала года // [http:// www.pkzsk.info](http://www.pkzsk.info)

203. В «Нур Отане» рассказали о коррупции в Министерстве охраны окружающей среды // <http://tengrinews.kz>

204. Вне икры — 2. На западе Казахстана идет война «силовиков» за сферы влияния в рыбном бизнесе // Экспресс-К. 2006. 12 декаб. № 234 (16136).

205. Калиахмет А. В Атырауской области завершилась операция «Бекіре — 2015» // [http:// www.zakon.kz](http://www.zakon.kz)

206. Милаярова И. Генпрокуратура обнаружила коррупцию на всех стадиях предоставления земельных участков // <http://krisha.kz>

207. Олжаев А. За взятку экс-зампред комитета МООС РК приговорен к 7 годам лишения свободы // <http://365info.kz>

208. Природоохранная прокуратура ЮКО взыскала в бюджет более 90 млн тенге // <https://kapital.kz>

209. Рязанцева Л. С начала года у браконьеров было изъято более 880 килограммов осетровых пород // <http://www.nomad.su>

210. Семенова О. Когда осетр ревет белугой // <http://www.fishres.ru>

211. Соколов А. Прокуратура просит суд взыскать с ТШО более 72 млрд тенге // <http://pravo.zakon.kz>.

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |            |
|---|------------|
| ВВЕДЕНИЕ.....   | 3          |
| <b>1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ<br/>ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА<br/>ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ<br/>В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН .....</b>                   | <b>9</b>   |
| <i>1.1 Понятие и особенности<br/>государственно-правового механизма<br/>обеспечения экологической безопасности<br/>в Республике Казахстан .....</i>                 | <i>9</i>   |
| <i>1.2 Понятие и принципы государственного управления<br/>в сфере обеспечения экологической безопасности<br/>Республики Казахстан в современный период.....</i>     | <i>18</i>  |
| <i>1.3 Изменение содержания государственного управления<br/>в сфере обеспечения экологической безопасности<br/>в условиях перехода к «зеленой экономике» .....</i>  | <i>30</i>  |
| <b>2 ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ<br/>ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ<br/>ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....</b>           | <b>46</b>  |
| <i>2.1 Система и компетенция<br/>органов государственного управления<br/>в сфере обеспечения экологической безопасности<br/>Республики Казахстан .....</i>          | <i>46</i>  |
| <i>2.2 Органы внутренних дел Республики Казахстан<br/>в системе органов государственного управления<br/>в сфере обеспечения экологической безопасности .....</i>    | <i>68</i>  |
| <i>2.2.1 Нормативные основы<br/>участия органов внутренних дел Республики Казахстан<br/>в обеспечении экологической безопасности .....</i>                          | <i>68</i>  |
| <i>2.2.2 Организационно-правовые формы и направления<br/>участия органов внутренних дел Республики Казахстан<br/>в обеспечении экологической безопасности .....</i> | <i>90</i>  |
| <i>2.3 Деятельность органов прокуратуры<br/>в обеспечении экологической безопасности .....</i>  | <i>112</i> |
| <i>2.4 Участие судебных органов<br/>в обеспечении экологической безопасности .....</i>  | <i>134</i> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН .....</b>   | <b>143</b> |
| <b>3.1 Проблемы реформирования государственного-правового механизма обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан .....</b>  | <b>143</b> |
| <b>3.2 Проблемы взаимодействия органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан с иными государственными органами .....</b> | <b>168</b> |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>  | <b>182</b> |
| <b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>  | <b>190</b> |
| <b>Нормативные акты .....</b>  | <b>190</b> |
| Международного сообщества .....  | 190        |
| Республики Казахстан .....   | 190        |
| Стран ближнего и дальнего зарубежья.....   | 196        |
| СССР, Казахской ССР.....   | 196        |
| <b>Исследования, учебники, учебные пособия публикации в периодических научных изданиях .....</b>   | <b>197</b> |
| <b>Диссертации, авторефераты диссертационных исследований .....</b>  | <b>202</b> |
| <b>Публикации в средствах массовой информации .....</b>  | <b>204</b> |

*Сабигуль Джанабаевна Бекишева*

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*Монография*

Редактор  
*Г. У. Ибраев*  
Корректор  
*В. Т. Бирюкова*  
Технический редактор  
*Р. М. Стафеев*

Сдано в набор 14.03.2016 г. Подписано в печать 11.07.2016 г.  
Усл. печ. л. 12,09. Учет.-изд. л. 12,01. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Тираж 100 экз. Заказ № 881

Отел организации научно-исследовательской и редакционно-издательской работы  
Карагандинской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан  
им. Б. Бейсенова

Тематический план издания ведомственной литературы  
Карагандинской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан  
им. Б. Бейсенова на 2015 г., позиция № 22

Отпечатано в типографии  
Карагандинской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан  
им. Баримбека Бейсенова.



г. Караганда, ул. Ермекова, 124