

УДК 504:001.8;504.062:574

Е.С. Медведева

### **Анализ состояния нормативно-правовой экологической базы Республики Казахстан на 2010 год**

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

**Аннотация.** Статья посвящена государственной экологической нормативно-правовой базе системе регулирования хозяйствующих субъектов при экологическом проектировании, в которой рассмотрены направления развития института государственного аудита и основные проблемы по формированию его информационной среды, в значительной мере обусловленные серьезными недостатками правового регулирования. В правовом регулировании экологических отношений изучены подходы, не вполне соответствующие объективному единству природного мира, состоящего из различных, но системно взаимодействующих между собой компонентов – природных объектов. Приведены примеры механизма взаимодействия государственных органов с обладателями информации, организации информационных потоков. Отмечены причины, негативного влияния института проектирования и взаимодействие с государственными органами. В статье приводится сравнительная характеристика ближнезарубежных правовых режимов, устанавливающих порядок государственной экологической системы государственных и негосударственных организаций. В разных государствах – Российской Федерации, Украине, Узбекистане – законодательные требования к перечню необходимых для регистрации документов, срокам проведения данной процедуры, возможным основаниям для отказа заявителям, размеру государственной пошлины за негативное воздействие неодинаковы. Обозначены проблемные аспекты правового регулирования экологического проектирования в Казахстане и странах СНГ.

*Ключевые слова:* нормативно-правовая база, экология, Республика Казахстан.

Аналитическая работа экологической нормативно-правовой базы проводилась в период с ноября 2010 по апрель 2011г., на базе КазНУ им. аль-Фараби.

Согласно действующему экологическому кодексу Республики Казахстан, статье 36 пункту 3: Оценке воздействия на окружающую среду подлежат перспективная деятельность проектируемых и существующих объектов в соответствии с требованиями настоящего Кодекса [1]. Следовательно при проектировании объектов любого назначения необходимо проводить оценку воздействия на окружающую среду, по следующему плану (стадиям).

Статья 37. Стадии оценки воздействия на окружающую среду

1. Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется последовательно с учетом

стадий градостроительного и строительного проектирования, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

2. Оценка воздействия на окружающую среду включает в себя следующие стадии:

Стадия 1. Оценка территории (обзор состояния окружающей среды), выполняемая для обоснования оптимального выбора участка для размещения объекта;

Стадия 2. Предварительная оценка воздействия на окружающую среду, сопровождающая обоснование инвестиций (технико-экономические обоснования проектов);

Стадия 3. Оценка воздействия, выполняемая в целях полного и комплексного анализа возможных эффектов реализации проекта или дальнейшего осуществления хозяйственной и иной деятельности, обоснования альтернативных вариан-

тов и разработки плана (программы) управления охраной окружающей среды;

Стадия 4. Раздел «Охрана окружающей среды» в составе рабочего проекта, содержащий технические решения по предотвращению неблагоприятных воздействий на окружающую среду;

Стадия 5. Послепроектный анализ, осуществляемый через год после начала осуществления хозяйственной и иной деятельности для подтверждения безопасности объекта для окружающей среды и корректировки природоохранных мероприятий.

3. На стадии 3 оценки воздействия на окружающую среду разрабатываются нормативы

эмиссий в окружающую среду в соответствии с главой 4 настоящего Кодекса [1].

Основной целью разработки экологического обоснования в предпроектной и проектной документации является предотвращение или снижение экологически вредного воздействия на окружающую природную среду при новом (капитальном и некапитальном) строительстве, расширении, реконструкции, техническом перевооружении предприятий, установке нестационарных объектов, консервации и ликвидации объектов, а также сохранение природных ресурсов и создание благоприятных условий для жизни людей путем всестороннего комплексного рассмотрения всех потерь и преимуществ, связанных с реализацией намечаемой деятельности.



Рис. 1. Экологическое законодательство Республики Казахстан (согласно законодательству)

При довольно значительном количестве принятых в 1995-2010 гг. законов, так или иначе затрагивающих сферу охраны окружающей среды, следует отметить, что в последние годы законодательная база в этой области ослабла и стала менее прозрачной. Это связано с тем, что:

- базовый Закон «Об охране окружающей среды» является рамочным,
- при принятии законов, относящихся к использованию отдельных природных ресурсов или регулирующий отдельные виды деятельности, в природоохранное законодательство вносились ослабляющие его поправки (Водный, Градостроительный, и Лесной Кодексы),
- при принятии основополагающих законов (Административный, Административно-процессуальный, Бюджетный, Земельный, Гражданский, Гражданско-Процессуальный, Налоговый Кодексы) не в полной мере учитывались положения действующего законодательства в области охраны окружающей среды, вследствие чего многие экологические нормы не могут быть реализованы.

В результате действующее законодательство в сфере охраны окружающей среды не отвечает задачам развития нашей страны, его непрозрачность тормозит развитие экономики, а невидимость снижает конкурентоспособность отечественных производителей на мировом рынке и объем привлекаемых в экономику инвестиций. Многие аспекты природоохранной деятельности государства остаются неурегулированными с правовой точки зрения, что с одной стороны, приводит к ухудшению качества окружающей среды и расхищению природных ресурсов, а с другой создает условия для развития коррупции.

Таким образом, нормативная правовая база Республики Казахстан в сфере охраны окружающей среды в целом характеризуется: недостаточной самостоятельностью и целостностью для защиты общественных и государственных экологических интересов как важнейшего вида охраняемых прав публичных интересов; наличием внутренних противоречий, пробелов и разночтений; отсутствием норм, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды; наличием межотраслевых противоречий; отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений.

Перечисленные выше проблемы наилучшим образом могут быть решены путем кодификации норм экологического законодательства.

Раздробленность законодательства в области охраны окружающей среды и его изолированность от других блоков законодательства.

В правовом регулировании экологических отношений преобладает фрагментарный и по-объектный подход, не вполне соответствующий объективному единству природного мира, состоящего из различных, но системно взаимодействующих между собой компонентов – природных объектов.

Десятилетняя практика применения закона «Об экологической экспертизе» показала, что государственная экологическая экспертиза выступала в качестве одного из наиболее эффективных инструментов, позволяющих еще на стадии подготовки и принятия управленческих решений обеспечить выполнение требований охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Однако с развитием градостроительного и земельного законодательства, введением технических регламентов требуется пересмотр объектов государственной экологической экспертизы с целью их уточнения и приведения в соответствии с современными экономическими условиями. Поправки в законодательство о техническом регулировании установили необходимость специального регулирования воздействия на окружающую среду нормами экологического права.

С учетом вышеизложенного следует разработать новый порядок осуществления государственной экологической экспертизы, усилив роль оценки воздействия на окружающую среду. Отсутствие такого механизма является главным принципиальным отличием рассмотрения проектов в нашей стране и за рубежом.

#### Проблемы в законодательстве

К вопросам правового регулирования, нерешенным к настоящему времени, следует отнести:

- порядок осуществления государственно-общественного и производственного экологического контроля
- стратегическая оценка воздействия на окружающую среду
- реализация принципа непревышения ассимиляционных возможностей окружающей природной среды при ведении хозяйственной и иной деятельности, а также разрешения допустимых воздействий на окружающую среду

- возмещение вреда от экологических правонарушений, в том числе возмещение экологического вреда прошлых лет
- ответственность товаропроизводителя за жизненный цикл продукции

- экологическое образование и культура
- экологическое страхование
- экологический аудит и сертификацию
- определение понятия и порядок доступа к экологической информации.

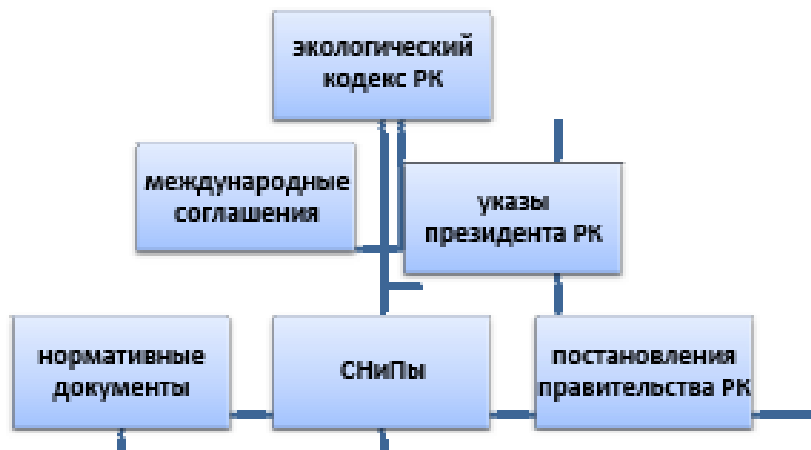


Рис. 2. Экологическое законодательство Республики Казахстан

#### Неопределенность нормирования

Не создана необходимая правовая база системы природоохранного (экологического) нормирования, основы которой заложены в законе «Об охране окружающей среды». Одной из причин этого является закрепление различных по сути определений понятий, а также используемых терминов, касающихся нормирования воздействий на окружающую среду, как в вышеуказанном законе, так и в законах «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», водном кодексе Республики Казахстан и других актах, что приводит к различным методам правового регулирования.

На сегодняшний день плата за негативное воздействие взимается за очень небольшое число загрязнителей, в то время как законодательством предписывается устанавливать нормативы по всему их спектру.

Отсутствие связи между обязательствами, вытекающими из членства Республики Казахстан в международных конвенциях и соглашениях и национальным законодательством.

Казахстан, являясь Стороной международных договоров в сфере охраны окружающей среды, должна выполнять обязательства по применению и соблюдению международных норм и правил. Неоспорим вклад в казахстанскую природоохранную и правоприменительную

практику таких международных договоров, как Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия (Париж, 1972 г.) в части вопросов природного наследия; Конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондон, 1972 г.) и Протокол к ней (1996 г.), Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979 г.) и протоколы к ней, Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Париж, 1994 г.), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и многие другие.

Вместе с тем в ряде случаев участие в конвенциях носит формальный характер, и провозглашение в Конституции Республики Казахстан приоритета международных норм не всегда находит отражение в законопроектной деятельности. Не регламентированы вопросы организации ведения хозяйственной деятельности и использования территории. Не регламентирована процедура принятия нормативных правовых актов, которые требуются для обеспечения выполнения обязательств, Казахстана в мировом сообществе.

В Законе Республики Казахстан «Об охране окружающей среды», принятом в 1997 году, вы-

делена специальная глава XIX «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды». Статья 87. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды гласит: «Республика Казахстан осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, руководствуясь принципами соблюдения приоритета всеобщей экологической безопасности». В статьях 88,89 регламентируется деятельность иностранных организаций и граждан в области охраны окружающей среды на территории Республики Казахстан [2]. В результате этого экологическая политика приобрела двойственный характер. Официально правительство декларирует приверженность всем международным соглашениям, конвенци-

ям, демонстрирует желание наилучшим образом решать экологические проблемы. Практические действия правительства имеют иной характер.

Это отчетливо проявляется в экологических нормативах касающихся прединвестиционного этапа. В нормативных базах стран СНГ (Россия, Украина, Узбекистан) методические рекомендации данной отрасли нормирования имеют четкую методическую и нормативную структуру; в Республике Казахстана данной базы нормативных документов нет, на территории Казахстана прединвестиционная документация подчиняется требованиям ОВОС (согласно экологического кодекса РК), что очень сильно затрудняет международное сотрудничество в инвестиционной сфере.

Таблица 1

|   |  |
|---|--|
| Комплекс регламентирующих процедур, направленных на обеспечение экологической безопасности в районе создания предприятия, на территории РК  | Комплекс регламентирующих процедур, направленных на обеспечение экологической безопасности в районе создания предприятия, на территории СНГ (Россия, Украина, Узбекистан)  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– обследование выбранной территории;</li> <li>– описание выбранных технологий технологии, вынесение рекомендаций по снижению выбросов;</li> <li>– уровень экологической опасности производимой продукции и образующихся отходов;</li> <li>– планируемые природоохранные мероприятия;</li> <li>– способы организации строительно-монтажных работ;</li> <li>– заявка на получение лицензии (способность соискателя лицензии обеспечить экологически безопасное осуществление лицензируемого вида деятельности).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– выбор места (площадки) размещения объекта;</li> <li>– предложения проектных решений, связанных с выбором технологии, ассортимента продукции или услуг, производственных мощностей и других решений;</li> <li>– способы и объемы изъятия природных ресурсов;</li> <li>– уровень экологической опасности производимой продукции и образующихся отходов;</li> <li>– экологическая безопасность (возможный экологический риск) планируемой деятельности, включающей оценку воздействия объекта на окружающую природную среду при нормальном режиме эксплуатации и возникновении аварий;</li> <li>– планируемые природоохранные мероприятия;</li> <li>– способы организации строительно-монтажных работ;</li> <li>– заявка на получение лицензии (способность соискателя лицензии обеспечить экологически безопасное осуществление лицензируемого вида деятельности).</li> </ul> |

Таблица 2

|   |   |
|---|---|
| Источники исходной информации в РК  | Источники исходной информации в СНГ   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• характеристики природных и техногенных условий возможных вариантов размещения площадки строительства будущего малого предприятия, полученные по результатам предварительных обследований;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• информацию о воздействии объектов-аналогов на состояние окружающей среды;</li> <li>• характеристики природных и техногенных условий возможных вариантов размещения площадки строительства будущего малого предприятия, полученные по результатам предварительных обследований и выборочных инженерно-экологических изысканий;</li> </ul> |

|  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• материалы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды и их территориальных;</li> <li>• опубликованные и фондовые материалы научных организаций и ведомств.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• материалы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды и их территориальных;</li> <li>• данные статистической отчетности;</li> <li>• данные экологического мониторинга;</li> <li>• опубликованные и фондовые материалы научных организаций и ведомств.</li> </ul> |
|--|---|

## Литература

1 Экологический кодекс Республики Казахстан: утв. 03 февраля.2007 года.

2 Республика Казахстан. Закон РК. Об охране окружающей среды: принят 15 июля 1997 года, № 160-1.

3 Концепция экологической безопасности Республики Казахстан: утв. распоряжением Президента Республики Казахстан от 30 апреля 1996 года, № 2967.

4 Республика Казахстан. Закон РК. О налогах и других обязательных платежах в бюджет: принят 24 апреля 1995 года, № 2235.

5 Санитарно-эпидемиологические правила и нормы к проектированию производственных

объектов Республики Казахстан. СанПиН № 3792.

6 Инструкция по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, предпроектной и проектной документации. - Астана, 2007.

7 Руководство по контролю источников загрязнения атмосферы. - ОНД - 90 ч.1. - Санкт - Петербург, 1992.

8 Урсул А.Д. Путь в ноосферу: Концепция выживания и устойчивого развития цивилизации. – М., 1993.- 315 с.

9 Экологическое проектирование и экспертиза. Практика: учебное пособие / под ред. А. В. Дончева. — М.: Аспект Пресс, 2002. - 286 с.

**Медведева Е.С.**

### **Қазақстан республикасының 2010 жылғы нормативтік - құқықтық экологиялық базасының жағдайын сараптау**

Мақала экологиялық жобалау кезінде шаруашылық жүргізуші субъектілерді реттеу жүйесінің мемлекеттік экологиялық нормативтік-құқықтық базасына арналған. Онда мемлекеттік аудит институтын дамыту бағыттары және оның құқықтық реттеуде салмақты кемшіліктермен едәуір дәрежеде шарттасылған ақпараттық ортасын қалыптастыру жөніндегі негізгі проблемалары қарастырылған. Экологиялық қарым-қатынастарды құқықтық реттеуде әр алуан, бірақ өзара жүйелі түрде әрекет ететін табиғи элементтің табиғи нысаналардың объективті ортақтығына толығымен сәйкес келе қоймайтын тәсілдемелер зерделенген. Мемлекеттік органдардың ақпарат иелерімен, ақпарат ағындарын ұйымдастырушылармен өзара әрекет ету механизмдеріне мысалдар келтірілген. Жобалау институтының теріс ықпалының себептері және мемлекеттік органдармен өзара әрекет ету келтірілген. Мақалада мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдардың мемлекеттік экологиялық жүйесінің тәртібін белгілейтін таяу шетелдік құқықтық режимдерге салыстырмалы сипаттама берілген. Өртүрлі мемлекеттерде – Ресей Федерациясында, Украинада, Өзбекстанда – тіркеу үшін қажетті құжаттар тізіміне, осы процедураны жүргізу мерзімдеріне, өтініш берушілерге теріс жауап қайтаруға ықтимал негіздерге, теріс ықпал еткені үшін төленетін мемлекеттік баж көлеміне қойылатын талаптар бірдей емес. Қазақстандағы және ТМД елдеріндегі экологиялық жобалауды құқықтық реттеудің проблемалы аспектілері белгіленген.

**Medvedeva E.S.**

### **Analysis of Republic Kazakhstan normative legal ecological base on 2010**

Article is devoted the state ecological is standard-legal base to system of regulation of managing subjects at ecological designing. In it directions of development of institute of the state audit and the basic problems on formation of its information environment, appreciably caused by serious lacks of legal regulation are considered. In legal regulation of ecological relations the approaches are studied, not quite corresponding to objective unity of the natural world consisting from various, but is system components cooperating among themselves – natural objects. Examples of the mechanism of interaction of state structures with owners of the information, the organization of information streams are resulted. The reasons, negative influence of institute of designing and interaction with state structures aren'ted. In article the comparative characteristic ближнезарубежных the legal regimes establishing an order of the state ecological system of the state and nonstate organizations is resulted. In the different states – the Russian Federation, Ukraine, Uzbekistan. – legislative requirements to the list necessary for document registration, to terms of carrying out of the given procedure, the possible bases for refusal to applicants, the size of the state tax for negative influence неодинаковы. Problem aspects of legal regulation of ecological designing in Kazakhstan and the CIS countries are designated.