

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

УДК 349.6

На правах рукописи

НУРУТДИНОВА АЙНУР ЖАРЫЛҒАСЫНҚЫЗЫ

**Правовые проблемы формирования и развития
института экологически неблагоприятных территорий**

6D030100-Юриспруденция

Диссертация на соискание степени
доктора философии PhD

Научные консультанты:
доктор юридических наук, доцент
Бекишева С.Д.

профессор кафедры конституционного
и административного права
Волгоградского филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при
президенте РФ,
доктор юридических наук
Анисимов А.П.

Республика Казахстан
Алматы, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....	3
ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	4
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	17
1.1 Генезис и современное состояние правового регулирования экологически неблагоприятных территорий.....	17
1.2 Место правовых норм об экологически неблагоприятных территориях в системе экологического права.....	35
2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	47
2.1 Понятийный аппарат института экологически неблагоприятных территорий.....	47
2.2 Критерии и процедуры создания экологически неблагоприятных территорий.....	55
2.3 Особенности правового режима экологически неблагоприятных территорий.....	78
3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ.....	88
3.1 Военные и оборонные объекты, объекты исторического загрязнения Республики Казахстан как потенциальные экологически неблагополучные территории.....	88
3.2 Оценка возможности отнесения космодрома «Байконур» к экологически неблагоприятным территориям.....	109
3.3 Зарубежный опыт охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях и возможность его применения в Республике Казахстан.....	116
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	127
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	131
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Структура Концепции ремедиации природной среды военных и оборонных объектов, военной деятельности.....	145
ПРИЛОЖЕНИЕ В – Программа по комплексному решению экологических проблем Сары-Шагана на ближайшие годы (структура).....	146
ПРИЛОЖЕНИЕ С – Экспертный опрос.....	147

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:

1 ГОСТ 7.32-2001. (Изменения от 2006 г.). Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления;

2 ГОСТ 7.1-2003 Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей диссертации применяются следующие термины с соответствующими определениями:

чрезвычайная экологическая ситуация - экологическая обстановка, возникшая на участке территории или акватории, где, в результате антропогенной деятельности, или естественных природных процессов, происходят устойчивые негативные изменения окружающей среды, угрожающие жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных;

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

особо охраняемая природная территория - участки земель, водных объектов и воздушного пространства над ними с природными комплексами и объектами государственного природно-заповедного фонда, для которых установлен режим особой охраны;

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, прекративших к настоящему времени свое существование;

правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации или зоны экологического бедствия - это порядок установления статуса, территориальных границ, особенностей использования таких зон, а также реабилитирующих мероприятий в отношении окружающей среды и населения;

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

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения

ВПК – военно-промышленный комплекс

ЗЭБ – зона экологического бедствия

ИЗА – индекс загрязнения атмосферы

КИЗВ – комбинаторный индекс загрязнения воды

НИПБЗ – Национальный Институт профессиональной безопасности и здоровья

НП – наибольшая повторяемость

ООПТ – Особо охраняемые объекты и комплексы

ОПИ – общераспространенные полезные ископаемые

ПДК – предельно допустимая концентрация

РК – Республика Казахстан

РФ – Российская Федерация

ТМО – техногенные минеральные образования

ТБО – Твердые бытовые отходы

УК РК – Уголовный кодекс Республики Казахстан

ЭВЗ – экстремально высокое загрязнение

ЭК РК – Экологический кодекс Республики Казахстан

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика диссертации. Диссертационная работа посвящена комплексному исследованию правовых проблем формирования и развития института экологически неблагоприятных территорий Республики Казахстан. Диссертационное исследование позволило выявить и вынести на общее обсуждение проблему недостаточного правового обеспечения охраны окружающей среды экологически неблагоприятных территорий Республики Казахстан.

Для решения данной проблемы предлагается экологизация законодательства, регулирующего некоторые виды деятельности, приносящие наибольший урон окружающей среде (в частности, военная и оборонная деятельность), совершенствование Экологического кодекса Республики Казахстан, внедрение в практику положительного опыта природоохранных мероприятий, реализуемых в зарубежных государствах.

Актуальность темы исследования. Основным закон государства признает базовое право каждого человека на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую среду [1].

Становление демократического и правового Казахстана, его интеграция в число развитых государств в качестве равноправного и цивилизованного партнера, обусловили ряд реформ, направленных на оздоровление состояния окружающей среды. Так, Глава государства в Послании от 1 сентября 2021 года «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны» обратил внимание на общие для всего мирового сообщества экологические проблемы и, особенно, качество воздуха [2].

В среднесрочной перспективе актуальными вопросами являются поручения данные Главой государства: газификация 10 наиболее загрязненных городов и их перевод на альтернативные источники энергии, обеспечение водосбережения на основе «чистых» технологий и цифровизации, снабжение городов и сел чистой питьевой водой, экологизация промышленности и экономики. Одновременно с этим, предусмотрено интенсивное развитие отечественного производства, транспорта, строительства, в частности, «безопасной и экологичной атомной энергетики», производство «зеленого» водорода, что не может не повлиять на чистоту окружающей среды.

Следует учесть, что до сих пор сохраняются экологические угрозы со стороны исторических загрязнений – результатов промышленной, военной и оборонной деятельности. Так, долгое время в Казахстане действовали четыре военно-испытательных полигона, а космическая деятельность на космодроме «Байконур» осуществляется по сей день. «Реальную экологическую угрозу представляют упавшие и падающие на землю фрагменты ракет, разливы высокотоксичного топлива и другие факторы, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и проживающее в непосредственной близости население.

Потенциальную угрозу бактериологического заражения представляет деятельность биологического полигона на острове Возрождения в Аральском море. Учитывая, что некоторые биологические агенты сохраняются длительное время в объектах окружающей среды и организме животных, существует реальная угроза распространения их на территории республики и других сопредельных государств. Не исключено, что на острове Возрождения существуют природно-очаговые зоны некоторых особо опасных инфекций, таких, как чума, сибирская язва и туляремия» [3].

Несмотря на наличие таких экологически опасных районов в Казахстане, всего два из них официально признаны зонами экологического бедствия (далее - ЗЭБ) – территория Семипалатинского испытательного ядерного полигона и Приаралье. Для данных ЗЭБ предусмотрен особый режим использования и охраны, закрепленный в специальных законах.

Состояние здоровья и продолжительность жизни населения Республики Казахстан детерминировано качеством экосистем.

Так, в результате загрязнения окружающей среды, ежегодно умирают 3млн. человек, о чем свидетельствует Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ). Зафиксированы летальные исходы, связанные с загрязнением атмосферного воздуха: 58% случаев преждевременной смерти в результате ишемической болезни сердца и инсульта, 18% - в результате хронической обструктивной болезни легких или острых инфекций нижних дыхательных путей и 6%-в результате рака легких [4].

Ситуация в Казахстане оставляет желать лучшего. Так, по данным экспертов, результаты наблюдения за состоянием атмосферного воздуха в 26 населенных пунктах республики показали, что в них существует риск ухудшения состояния здоровья населения от острого воздействия взвешенных частиц, оксидов и диоксидов азота и серы.

Самая неблагоприятная ситуация складывается в городе Усть-Каменогорске, где выявлено максимальное количество химических веществ, обладающих повышенным риском воздействия на здоровье населения.

Экспертами установлен индекс опасности хронического (HI chronic) и острого (HI acute) воздействия на органы дыхания от основных химических загрязнителей атмосферного воздуха исследуемых населенных пунктов.

Так, наибольший индекс опасности острого воздействия установлен в городах Караганда (HI acute - 63,5), Жезказган (44,1), Шымкент (41,6); наименьший – в городах Степногорск (3,8), Аксай (4,4), Туркестан (5,1).

Наибольший индекс опасности хронического воздействия выявлен в городах Балхаш (HI chronic - 841514,1), Тараз (74810,2), Алматы (4187,8), Шымкент (1446,6); наименьший - в городах Костанай (1,7), Степногорск (1,9), Аксай (1,9) [5].

Поэтому, любые научные исследования и практические действия, так, или иначе способствующие улучшению экологической обстановки в Республике Казахстан и ее регионах, являются весьма актуальными, общественно полезными и, соответственно, особо необходимыми.

Степень разработанности темы. Общие теоретические подходы к изучению проблем экологического права были разработаны такими видными учеными, как Б.Ж. Абдраимов, М.А. Аленов, С.Б. Байсалов, Д.Л. Байдельдинов, А.Е. Бектурганов, Ж.Х. Косанов, С.Т. Культелеев, А.С. Стамкулов, А.Е. Еренов, Л.К. Еркинбаева, А.Х. Хаджиев, Н.Б. Мухитдинов, С.Ж. Сулейменова, К.А. Шайбеков. Молодые ученые также внесли свой вклад в науку экологического права: М.Ж. Абдраимова, Г.Т. Айгаринова, Н.С. Баимбетов, С.Д. Бекишева, А.З. Каскеева, А.К. Курманова, А.А. Мукашева, Ж.К. Рысбекова, Г.М. Тлебаева.

Из диссертационных исследований, непосредственно соответствующих характеру нашей темы, можно отнести труды Абдукаримовой Ж.С. «Проблемы правового регулирования режима неблагоприятных экологических зон» (2003 г.) [6] и Исаевой Ж.А. «Проблемы правового регулирования экологического оздоровления Приаралья» (1999 г.) [7]. Вместе с тем, они писались и защищались на основе прежнего экологического законодательства, еще до принятия первого Экологического кодекса РК.

Кроме того, в них не была глубоко исследована проблема правового регулирования чрезвычайной экологической ситуации. Также не проводился анализ территорий, которые являются потенциальными носителями признаков зон экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации, например, военных и космических комплексов.

Большее внимание рассматриваемой проблеме уделялось зарубежными исследователями. По вопросам института экологически неблагоприятных территорий были защищены диссертации А.Н. Горбачева [8], Ю.А. Каспровой [9], Н.А. Петрова [10], М.В. Попугаевой [11], К.А. Ралитного [12], Ю.С. Черепанцевой [13] и проведены иные научные исследования (А.П. Анисимов, Т.С. Бакунина, С.А. Боголюбов, Б.В. Виноградов, В.Н. Кузмич, В.Н. Назаревский, И.Н. Жочкина, О.С. Колбасов, И.О. Краснова, В.Ф. Куксанов, М.Ю. Глуховская, А.А. Транин) [14].

Так как в нашем исследовании уделено внимание проблеме отнесения к экологически неблагоприятным территориям участков окружающей среды, используемых Республикой Казахстан для нужд обороны и космической деятельности, то следует охарактеризовать научные труды, посвященные этому вопросу.

В Казахстане вопросы охраны отдельных компонентов окружающей среды в сфере военной и оборонной деятельности были рассмотрены в работах К.Т. Адранова (особенности правового регулирования земельных отношений на приграничных территориях, проблемы аренды земель военных полигонов Казахстана Российской Федерацией) [15], Е.Ш. Жумаксанова (правовой режим земель обороны) [16], Г.К. Копбасаровой (вопросы экологии и природопользования, связанные с функционированием комплекса «Байконур») [17].

Более глубокие комплексные исследования проблемы охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах были проведены на

материалах Российской Федерации С.Н. Будай («Правовое регулирование экологического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации») [18], В.Е. Ивановым («Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в вооруженных силах Российской Федерации») [19], В.И. Ковалевым («Организационно-правовые вопросы землепользования воинских частей в Вооруженных Силах Российской Федерации») [20], Б.Г. Мачульским («Военно-политические проблемы экологической безопасности») [21], В.Д. Мелешко («Основные положения по охране окружающей среды в военно-медицинских учреждениях вооруженных сил РФ») [22], С.Г. Серовым («Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации») [23], С.Н. Тихомировым («Международно-правовая защита окружающей среды в вооруженных конфликтах») [24], С.В. Тришкиным («Правовые основы защиты окружающей природной среды в период вооруженного конфликта») [25], М.Л. Тюркиным («Правовые основы защиты окружающей среды в вооруженном конфликте») [26].

Проведенный анализ вышеперечисленных научных трудов свидетельствует, что обозначенная нами проблема практически не рассматривалась учеными Казахстана, несмотря на серьезность экологических угроз. За последние двадцать лет казахстанскими учеными не проводилось комплексных исследований на предмет изучения экологически неблагоприятных территорий с учетом последних новелл в законодательстве и изменения экологической обстановки в указанных регионах.

Недостаточная разработанность проблемы формирования и развития института экологически неблагоприятных территорий Казахстана является упущением отечественной эколого-правовой науки. В связи с этим, крайне необходимы теоретические разработки и научно обоснованные рекомендации, направленные на совершенствование правового обеспечения охраны окружающей среды Республики Казахстан.

Экологическое законодательство Республики Казахстан пока не отвечает предъявляемым требованиям, недостатки и пробелы существуют как в экологическом, так и в отраслевом природоохранном законодательстве. Приведенные аргументы актуализируют продолжение изучения обозначенного объекта и совершенствование на его основе экологической законности и экологического правопорядка.

Объединение теории и практики правового регулирования окружающей среды способствует экологическому оздоровлению всех регионов Республики Казахстан, что является своевременным и общественно полезным.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, выбранная нами тема диссертационного исследования «Правовые проблемы формирования и развития института экологически неблагоприятных территорий» до сих пор остается весьма актуальной и требует дальнейшего комплексного анализа.

Цель и задачи исследования. Цель исследования заключается в анализе состояния правового обеспечения охраны окружающей среды на экологически

неблагополучных территориях Республики Казахстан на основе комплексного подхода и разработка рекомендаций по совершенствованию экологической законности и экологического правопорядка

Достижению намеченной цели способствуют поставленные задачи:

1. Исследовать генезис и современное состояние правового регулирования экологически неблагополучных территорий.
2. Определить место норм об экологически неблагополучных территориях в системе экологического права.
3. Интерпретировать и оптимизировать категориальный аппарат института экологически неблагополучных территорий.
4. Провести анализ и сформировать объемотраслевых понятий «чрезвычайная экологическая ситуация», «экологическое бедствие», а также установить их соотношение со смежными понятиями «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация техногенного характера».
5. Уточнить критерии и процедуры определения экологически неблагополучных территорий, рассмотреть вопрос кодификации норм о зонах чрезвычайной экологической ситуации (или зон нестабильной экологической ситуации), зонах экологического бедствия.
6. Выявить особенности правового режима экологически неблагополучных территорий.
7. Изучить военные и оборонные объекты Республики Казахстан как потенциальные экологически неблагополучные территории и экологические требования к ним.
8. Прогнозировать возможность отнесения космодрома «Байконур» к экологически неблагополучной территории.
9. Оценить возможность применения на практике в РК зарубежного опыта охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях.

Объект исследования. Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения по охране окружающей среды на экологически неблагополучных территориях Республики Казахстан.

Предмет исследования. Предметом исследования являются нормы об экологически неблагополучных территориях, научные подходы к их сущности и содержанию, организационно-правовой механизм охраны окружающей среды экологически неблагополучных территорий, правоприменительная практика.

Методы исследования. При написании диссертационной работы использовались общие, специальные и частно-правовые методы познания: системный и теоретический анализ и синтез, сравнительно-правовой, историко-аналитический, структурно-логический, комплексный и др.

Научная новизна исследования. В диссертационной работе предлагаются авторские определения правовых категорий «экологически неблагополучные территории», «зона экологического бедствия», «зона чрезвычайной экологической ситуации», «биологическая безопасность».

Обоснован вывод о самостоятельности правового института «Природно-антропогенный комплекс с особым режимом», правового субинститута «Правовой режим экологически неблагополучных территорий Республики Казахстан» в системе экологического права.

Установлена необходимость экологизации законодательства, регулирующего военную и оборонную деятельность, а также, дополнения ряда статей ЭК РК новым содержанием, внедрения в практику Казахстана положительного опыта природоохранных мероприятий, реализуемых в зарубежных государствах.

Разработаны рекомендации по совершенствованию экологического законодательства и практики его применения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Обоснован вывод о необходимости реализации на практике норм о так называемой «чрезвычайной экологической ситуации» (по мнению диссертанта, их следует обозначать как нормы о нестабильной экологической ситуации), для чего сложились все предпосылки:

- 1) наличие ряда регионов с неблагополучной экологической обстановкой, соответствующих критериям их признания зонами чрезвычайной экологической ситуации (Прибалхашье, города Риддер, Темиртау, Усть-Каменогорск, Шымкент, Экибастуз, поселок Глубокое, Шолаккорган и т.д.);
- 2) нормативно-правовая база (ЭК РК, УК РК).

Несмотря на закрепление с 1991 года в экологическом ис 1997 года - в уголовном законодательстве понятия «чрезвычайная экологическая ситуация», статус такой зоны официально не присваивался ни одной территории, даже подпадающей под установленные критерии. При этом, в некоторых регионах объявлялись чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, применялись меры оперативного реагирования и устанавливался практически такой же правовой режим, последствия которого были сопоставимы с чрезвычайной экологической ситуацией.

Для реализации данного проекта предлагается разработка «Дорожной карты выявления и формирования зон чрезвычайной экологической ситуации (или зон нестабильной экологической ситуации)», где следует предусмотреть придание такого статуса объектам с ограниченным режимом доступа – территории Азгира, Байконура, Сары-Шагана и т.д.

2. Предлагается периодизация совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях Республики Казахстан:

- 1) Первый этап (18 июня 1991 г. – 14 июля 1997 г.) – начало формирования правового института экологически неблагополучных территорий. Характеризуется самым первым появлением терминов «зона экологического бедствия», «зона чрезвычайной экологической ситуации» и законодательным оформлением рассматриваемого института. Также, отличительной чертой периода является развитие данного института в условиях построения рыночной экономики.

2) Второй этап (15 июля 1997 г. – 8 января 2007 г.). Принят Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды в РК» от 15 июля 1997 года, в котором нормы об экологически неблагоприятных территориях получили дальнейшее развитие. Особенность периода – детализация разграничения объемов понятий «чрезвычайной экологической ситуации» и «зоны экологического бедствия», а также развитие рассматриваемых норм в условиях перехода к устойчивому развитию.

3) Третий этап (9 января 2007 г. – по 1 января 2021 г.). Закрепление норм об экологически неблагоприятных территориях на уровне кодифицированного нормативного правового акта – ЭК РК от 9 января 2007 года.

4) Четвертый этап (2 января 2021 г. – по настоящее время). Стабилизация закрепления норм об экологически неблагоприятных территориях на уровне кодекса и повышение экологических требований к чрезвычайной экологической ситуации (включение в общественно опасные последствия угрозы жизни людей).

3. На практике предлагается понятие «чрезвычайная экологическая ситуация» изменить на «нестабильная экологическая ситуация», что будет способствовать совершенствованию юридической терминологии, разграничению объемов смежных понятий «чрезвычайная экологическая ситуация», «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация техногенного характера» и предупреждению их «разночтения». Также корректировке подлежит и определение данной правовой категории.

Считаем необходимым в ст.404 ЭКРК внести следующие изменения и дополнения:

- изменить название статьи на «Статья 404. Нестабильная экологическая ситуация и экологическое бедствие»;

- ч.1 ст.404 изложить в следующей редакции:

«1. Нестабильная экологическая ситуация – состояние участка территории или акватории, при котором под воздействием антропогенной деятельности или естественных природных процессов происходит деградация природных объектов, компонентов природной среды, создающих реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде».

4. С целью уточнения и дополнения понятийного аппарата института экологически неблагоприятных территорий разработаны авторские определения правовых категорий «биологическая безопасность», «зона экологического бедствия», «зона чрезвычайной экологической ситуации», «природно-антропогенный комплекс», «экологически неблагоприятные территории», которые не нашли отражения в казахстанском законодательстве.

5. Выявлена целесообразность разработки и принятия самостоятельного Закона РК «О природно-антропогенных комплексах с особым эколого-правовым режимом», который будет содержать нормы об особенностях правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации (или зон

нестабильной экологической ситуации), зон экологического бедствия (Приложение А).

6. Определено место норм об экологически неблагоприятных территориях в системе экологического права. Они образуют субинститут, который можно обозначить как «Правовая охрана природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом». При этом, рассматриваемые нормы, вместе с нормами об особо охраняемых природных территориях, входят в правовой институт «Правовая охрана природных, природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом».

7. Сделан вывод о необходимости исключения Баянаульского района Павлодарской области из числа территорий, относящихся к зоне экологического бедствия (по Закону РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 года), как не соответствующего критериям оценки экологической обстановки территорий и являющегося особо охраняемой природной территорией. Также, предлагается изучить возможность исключения некоторых регионов зон экологического бедствия РК, либо изменения их границ, при наступлении восстановления качества окружающей среды, а при отсутствии таковых, поставить вопрос об ответственности за непринятие мер по такому улучшению.

8. Установлено, что нормы экологического законодательства не в полном объеме обеспечивают охрану окружающей среды на военных и оборонных объектах, которые являются потенциальными зонами чрезвычайной экологической ситуации (или зонами нестабильной экологической ситуации).

Требуется дальнейшая кодификация экологического законодательства в этой сфере на основе закрепления абсолютно определенных экологических требований к военным и оборонным объектам, военной деятельности. В этих же целях предлагается принятие Концепции ремедиации природной среды военных и оборонных объектов, военной деятельности, структура которой разработана и рекомендуется в приложениях (Приложение 1).

9. Для ремедиации природной среды военных испытательных полигонов и космодрома «Байконур» необходимо разработать и реализовать систему мероприятий, включающих в себя: а) тщательное обследование и построение карты загрязнения территорий; б) финансовое обеспечение работ по обследованию и реабилитации утраченных качеств окружающей среды вблизи полигонов и космодрома и на них самих; в) детальное регламентирование процедуры экологического контроля и надзора на полигонах; г) решение проблемы ликвидации исторических загрязнений на территории полигонов; д) составление программных документов, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды на военных и оборонных объектах, и их реализация; е) экологическое просвещение; ж) активное международное сотрудничество.

10. Обосновано, что обеспечение биологической безопасности РК является одной из смежных проблем правовой охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях.

Правовое обеспечение биологической безопасности Казахстана представляет собой разработку пакета документов, обеспечивающих биологическую безопасность, Законов РК «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», «О биологическом терроризме», Концепции биологической безопасности Республики Казахстан.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Значение диссертации для теории состоит в том, что основные результаты, указанные в работе, вносят вклад в развитие института правовой охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях, который ранее не являлся предметом монографического научного исследования. Идеи, предложенные в работе, могут получить дальнейшее развитие в новых научных исследованиях по вопросам охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях.

Для практики имеют значение разработанные в диссертации предложения по совершенствованию экологического законодательства, реализация которых может способствовать повышению эффективности и результативности работы государственных органов, общественных организаций в сфере охраны окружающей среды.

Материалы исследования можно использовать в последующих научных изысканиях, при разработке юридических элективных дисциплин в образовательных учреждениях, методических указаний для подготовки и повышения квалификации должностных лиц государственных органов РК.

Источники исследования. Положения и выводы научной работы опираются на концептуальные основы отраслей конституционного, материального, процессуального и экологического права, историко-теоретических и отраслевых юридических наук.

В работе использовались труды казахстанских ученых: докторов юридических наук – Д.Л. Байдельдинова, С.Д. Бекишевой, кандидатов юридических наук – С.Т. Культелеева, Абдукаримовой Ж.С., Исаевой Ж.А. и других, а также ученых стран СНГ – А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, О.Л. Дубовик, О.С. Колбасова, А.А. Транина и других.

Нормативную базу исследования составляет экологическое и иное законодательство Республики Казахстан.

В качестве эмпирической основы исследования использовались материалы, опубликованные в периодической печати, научная, учебная, общественно-политическая литература, данные статистических отчетов о деятельности государственных органов и общественных организаций РК, а также материалы социологического опроса.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре «Право» Казахско-Русского Международного Университета. Результаты диссертационного исследования были изложены и обсуждены на

заседаниях кафедры, научных семинарах, а также на научно-теоретических и научно-практических конференциях. Отдельные аспекты исследуемой темы нашли отражение в публикациях автора в периодических изданиях.

Структура диссертационного исследования. Диссертация выполнена в объеме 143 страниц и состоит из введения; трех разделов, включающих в себя восемь подразделов; заключения; списка использованных источников и приложений.

1 СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1.1 Генезис и современное состояние правового регулирования экологически неблагополучных территорий

Анализ теории и практики применения экологического законодательства показывает, что на сегодняшний день приоритетным направлением государственной экологической политики Республики Казахстан является поддержание благоприятной экологической обстановки, а также улучшение качества жизни и здоровья граждан.

В пункте 1 статьи 31 Конституции РК указано, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека [1].

В этой связи, на государственные органы возложены задачи по обеспечению законности в экологической сфере.

Вместе с тем, указанная деятельность на данном этапе времени не является комплексной и совершенной. Частично это связано с наличием пробелов в экологическом законодательстве, а также с плохо налаженным механизмом правоприменения.

Для понимания причин появления и формирования института экологически неблагополучных территорий в Республике Казахстан необходимо рассмотреть не только основной объект, породивший негативные последствия, влияющие как на человека, так и на окружающую среду, но и степень отражения в нормативно-правовой базе мер по устранению таких последствий.

Закрепление в законодательстве такого рода требований свидетельствует о систематичности негативных проявлений и необходимости установления соответствующих им норм права, то есть «общеобязательного правила поведения постоянного или временного характера, рассчитанного на многократное применение, распространяющегося на индивидуально неопределенный круг лиц в рамках регулируемых общественных отношений» [28].

Правовое регулирование экологически неблагополучных территорий является отражением поступательного процесса ухудшения качества окружающей среды, к тому же, самого крайнего его воплощения – до создания зоны экологического бедствия.

Поэтому рассмотрение данного вопроса требует диалектического подхода, на основе движения от общего к частному: от формирования экологического законодательства до правового регулирования отдельных участков природы, подвергшихся деградации.

Под законодательством Республики Казахстан согласно п.16 ст.1 Закона РК «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года понимается «совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке» [28].

Система и иерархия нормативных правовых актов в действующем законодательстве Казахстана является детализированной и подробной: система включает конституционные законы, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию, кодексы, законы и законодательные акты, консолидированные законы, подзаконные нормативные правовые акты – ведомственные приказы, постановления, правила, инструкции различных государственных органов и должностных лиц, включая Президента РК, Председателя Совета Безопасности РК, нормативные правовые постановления Парламента РК и его Палат, Конституционного и Верховного Судов РК, Правительства РК, ЦИК РК, нормативные правовые акты маслихатов, акиматов, нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.

Разумеется, из этой массы разнообразных источников права не все имеют отношение к охране природы. Существует критерии классификации источников экологического права в зависимости от характера правового регулирования: материальные нормы, регулирующие правоотношения в рамках экологического права, которые устанавливают ответственность субъектов правоотношений; процессуальные нормы, регулирующие правоотношения субъектов экологического права в рамках судопроизводства. Регулирование однородных важнейших общественных отношений осуществляются Кодексами Республики Казахстан, к которым относят экологические, водные, земельные, лесные правоотношения, а также отношения в сфере недр и недропользования [29].

Уже из самого Закона РК «О правовых актах» следует, что законодатель разделяет экологические и природноресурсовые отношения, так как наряду с ЭК РК приняты и действуют Земельный, Водный и Лесной кодексы, Кодекс РК о недрах и недропользовании.

Поэтому возникает вопрос, что понимать под экологическим законодательством, следует ли в него включать и природноресурсовые нормативные правовые акты? Второй вопрос – является ли экологическое законодательство совокупностью только законодательных актов или нет?

В юридической литературе на сегодняшний момент утвердился термин «экологическое законодательство», хотя первоначально было сформировано «природоохранное законодательство». И до сих пор существует позиция ученых, согласно которой эти два вида разграничиваются. Некоторые авторы считают, что экологическое законодательство и в целом экологическое право – более широкое понятие по содержанию, чем природоохранное, и включают сюда как природоохранные нормы, так и природоресурсовые (природоресурсные). Представители другой точки зрения противопоставляют и разграничивают экологическое и природоресурсное право, экологическое и природоресурсное законодательство. Это прослеживалось даже в паспорте научных специальностей: «12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право». Как видим, здесь выделены отдельно природоресурсное и экологическое право.

Д.Л. Байдельдинов дает следующее определение экологического законодательства Республики Казахстан: это «совокупность нормативных актов, объединенных в отрасль законодательства, регулирующих общественные отношения в области взаимодействия общества и природы для сохранения благоприятного качества окружающей природной среды для человека, создание условий рационального природопользования, сохранения природного баланса в интересах настоящего и будущего поколений» [30].

С.Д. Бекишева утверждает, что «под экологическим законодательством понимают совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке и регулирующих общественные экологические отношения» [31, с. 52.]. При этом этим автором выделены основные группы таких отношений – по охране окружающей среды, по рациональному природопользованию, отношения собственности на природные ресурсы, отношения об экологической ответственности (так как есть особенности в порядке, алгоритме, сроках привлечения к эколого-правовой ответственности) управленческие отношения (т.к. в большинстве отраслевых законов закреплены нормы и положения об экологической деятельности государственных органов. Эти положения также подкреплены подзаконными актами, в которых дополнительно содержатся нормы об экологических функциях государственных органов. Оформляются они не как законы, а как вспомогательные правила, инструкции, положения).

В ходе изучения теории по теме исследования, помимо мнения казахстанских ученых, были проанализированы представления ученых стран постсоветского пространства об экологическом законодательстве.

Выявлено, что есть концепция узкого понимания экологического законодательства.

Так, М.М. Бринчук в одной из своих работ прямо указывал на то, что разделяет мнение тех, кто в понятие «законодательство» включает лишь систему законов [32].

Т.В. Петрова также включает в законодательство исключительно федеральные законы [33].

И.А. Игнатьева отмечает, что «понятие «законодательство» должно применяться только к законодательным актам» [34].

В противовес широкой трактовки придерживаются А.К. Голиченков [35] и О.Л. Дубовик [36].

А.К. Голиченков предлагает различать данный термин в узком и широком смысле. В узком смысле оно представляет собой совокупность законодательных и иных нормативно-правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующие только охрану окружающей среды. В широком – добавляется регламентация и использования природных ресурсов, и обеспечения экологической безопасности населения и территорий, и экологического правопорядка [37].

С.А. Боголюбов [38, с.24] и В.В. Лавров применяют понятие «природоресурсное законодательство», В.В. Лавров дополнительно выделяют в

особую группу «законодательство об охране окружающей среды и природопользования» [39, с.16-21].

О.Р. Саркисов и Е.Л. Любарский применяют понятие «природоохранительное законодательство», характеризуя источники экологического права 90-х годов XX в. и понятие «экологическое законодательство» описывая систему экологического права РФ в настоящий период. [40, с. 31].

Исходя из Закона РК «О правовых актах» и мнения известных юристов-экологов Казахстана, предусмотрена более широкая трактовка.

На наш взгляд, для единообразного понимания, следует придерживаться трактовки экологического права и законодательства, как объединяющего нормы по охране окружающей среды и по рациональному природопользованию. Основополагающим в деле охраны природы и природопользовании и обладающим высшей юридической силой является Экологический, а не природоресурсовые кодексы РК. Это необходимо и для подчеркивания приоритетности норм по охране окружающей среды в случае их коллизии.

Полагаем, что природоресурсовые нормативные правовые акты включать в экологическое законодательство следует, так как сейчас законодательство, регулирующее экологические отношения, охраняет не только саму природу, но и «вкрапляется» природоохранительными нормами в природоресурсовые кодексы и законы.

Экологическое законодательство в широком смысле включает систему нормативных правовых актов, которые регулируют отношения по охране окружающей среды, управлению ее ресурсами, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности. С другой стороны, экологическое законодательство в узком смысле является частью природоохранного законодательства, которое направлено на сохранение природы, предотвращение негативного влияния человеческой деятельности и обеспечение экологической безопасности. Следовательно, при использовании термина «экологическое законодательство» в узком смысле можно увязать его с понятием «природоохранное законодательство».

Помимо того, что к природоохранному законодательству можно отнести специализированные природоохранные акты, (т.е. акты, касающиеся непосредственно вопросов охраны окружающей среды), правовые нормы, регулирующие данные вопросы, могут содержаться и в соответствующих природоресурсных нормативных актах, в законодательных актах, регулирующих общественные отношения в сфере хозяйственной, управленческой и иной деятельности.

Специалисты из России и Казахстана определили понятие «экологическое законодательство» как нормативно-правовые акты, устанавливающие правила общественных отношений в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, управления

экосистемами, гарантирования безопасности населения и соблюдения экологических прав граждан, и были проанализированы их выводы.

Экологическое законодательство необходимо, в первую очередь, для того, чтобы устанавливать нормативные требования и обеспечивать экологический правопорядок в обществе.

Экологическое законодательство в том виде, в каком оно представлено в Казахстане на данном этапе, сложилось в далеко не сразу.

Для наглядного представления о предмете экологического права, в разрезе его исторического развития, мы опираемся на мнение С.Д. Бекишевой [31, с. 52]. Экологические отношения между обществом и окружающей средой, как выявлено, могут включать шесть различных видов отношений, в том числе отношения собственности на природные ресурсы, рационального природопользования, охраны окружающей среды, управления экосистемами, ответственности за нарушения экологических прав и интересов, а также защиты экологических прав физических, юридических лиц и государства.

Справедливо указать, что определить точный момент возникновения тех или иных экологических отношений практически невозможно, но можно попытаться указать их примерные границы.

В первую очередь, на наш взгляд, в Казахстане были обособлены и скомпонованы нормы о праве собственности на природные ресурсы. Они зародились в недрах обычного права казахов и касались, в основном, споров о землях, пастбищах и водных источниках.

О важности этих вопросов говорит образование норм в неписаном праве казахов еще в своде законов адата, созданном в период правления хана Касыма (1513-1521) – «Қасымханның қасқа жолы», затем в нормах «Есима исконный путь» («Есім салған ескі жол»). Особая значимость данных вопросов представлена тем фактом, что в новом своде правил «Жеті Жарғы» при хане Тауке первым по расположению в содержании этого свода был раздел «Жер дауы» («Земельный спор») [41].

Особые природные и климатические условия предопределили основную форму хозяйствования казахов – кочевое скотоводство. Вследствие этого, многие исследователи отмечают [42, с.21], что особенностью собственности на землю у казахов было долгое существование ее общинной формы, а позже – феодальной. Государственная форма была установлена после присоединения Казахстана к Российской империи. Реформирование земельных отношений и правовое обеспечение нормами имперского права проходило достаточно долго: некоторые исследователи выделяют несколько этапов (1731-1865гг.; 1865-1905 гг.; 1905 – 1920 гг., которые включают установление новой формы собственности на землю – имперско-государственной и ликвидацию ханской земельной собственности, реализацию столыпинской аграрной реформы и переселенческой политики) [43]. А законодательное закрепление собственности на казахские земли произошло лишь в 1868 году [44, с.14].

Одновременно с регулированием собственности на землю регулировались и отношения собственности на воды, так как водные

источники были ценным достоинством земельных территорий, и в отношении них, зачастую, возникали споры между кочевыми общинами. В «Жер дауы» устанавливался порядок и правила разрешения споров о пастбищах и водопоях [45, с.34].

После урегулирования вопросов о собственности на природные ресурсы предметом регулирования стали отношения природопользования, хотя, можно предположить, что они возникли намного раньше, чем первые. Так, казахи издревле использовали водные источники, занимались охотой и рыболовством в тех местах, где водились дикие животные, земледелием, где была плодородная земля. Например, при возникшем между общинами земельном споре доказательством принадлежности земли являлись, как в свое время писал С.Л. Фукс, «семейное кладбище, колодец, арык, построенная дамба (плотина)». [46]. Отсюда следует, что отношения водопользования уже возникли, о чем свидетельствуют колодцы, и дамбы.

Возможно, что в древних обычаях и традициях того или иного жуза был закреплён какой-то ритуал (порядок) пользования каким-либо природным ресурсом, однако, в известных казахских памятниках права такие нормы отсутствуют.

Можно сказать, что первоначально данные отношения нормативно регулировались в рамках норм о собственности, как правомочие пользования. Отдельно выделенных норм природопользования в обычном праве казахов не было. Например, казахстанский исследователь Ж.С. Елюбаев, указывает, что «в тот период не было особого разделения понятий «земля» и «недра», поскольку последнее охватывалось первым понятием» [47, с. 71]. Аналогичные утверждения можно найти в работах и других известных казахстанских экологов-юристов.

То же самое касалось и водных источников, так как они тогда отождествлялись с землей, являлись принадлежностью земель.

В связи с добычей полезных ископаемых, в частности угля, появились нормы недропользования. Однако, эти нормы, к тому моменту применяющиеся в казахской «Великой степи», содержались в источниках права Российской империи, под протекторат которой перешла территория Казахстана.

Так, 22 июня 1822 г. был принят «Устав о сибирских киргизах», состоящий из 10 законов, среди которых было «Положение о земельных повинностях», «Положение о хлебных запасах, долговых обязательствах между крестьянами и «иногородцами», «Устав об оренбургских киргизах» 1824 г., «Положение об отдельном управлении сибирскими киргизами» 6 апреля 1836 г., «Положение об управлении Оренбургскими казахами» 14 июня 1844 г.; «Положение Сибирского комитета о распространении на казахов Сибирского ведомства общих законов Российской империи» 19 мая 1854 г.

Указанные нормативные правовые акты стали основой для распространения довольно разработанных, по сравнению с обычным правом казахов, норм о природопользовании.

Например, отношения в сфере недропользования могли регулироваться российским «Горным положением», принятым 13 июля 1806 года, а также «Горным Уставом» 1832 года – сводом правил, который являлся составной частью первого Российского Свода законов, Конвенцией по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 года, настолько, насколько это было уместно, т.е. там, где было налажено промышленное производство.

После присоединения Казахстана к России стали получать распространение природоохранные нормы. В обычном праве казахов такие нормы не были зафиксированы, либо не дошли до наших времен, хотя однозначно должны были формироваться.

В России писанные нормы об охране природы появились очень давно. Первые задокументированные положения об охране природных ресурсов были отражены еще в Русской Правде XI-XV вв. Этот нормативный документ представляет собой первую из известных кодификаций русского права [48, с.11]. Например, в нем была закреплена ответственность (в гривнах) за вырубку бортовых и межевых деревьев, за кражу бобра [49, с.17].

Такое опережение развития экологических норм в России, по сравнению с нормами Казахстана, объясняется, по нашему мнению, кочевым образом жизни казахов, меньшей степенью и нераспространенностью оседлости, поздним развитием промышленности, требующей использования природных ресурсов, достаточностью их запасов и отсутствием частной собственности на них.

В отличие от Казахстана в Российской империи бурно осуществлялось развитие промышленности с использованием природных ресурсов, а это значительно уменьшало количество последних, что повлекло появление природоохранных норм.

Потребность в активном развитии некоторых отраслей промышленности также способствовало установлению запретительных норм об уничтожении природных богатств. Так, рост кораблестроительства при правлении Петра I привел к установлению запрета на рубку леса. 19 ноября 1703 года Петр I подписал указ об описи лесов и запрете их рубки в пределах 50 верст от больших рек и 20 верст от малых. Под запрет попадали такие деревья как дуб, карагач, клен и др. За нарушение данного указа предусматривалась ответственность от денежного штрафа до смертной казни [50].

Следует отметить, что начиная с XVIII века природоохранные мероприятия приобрели общегосударственный масштаб, их действие распространялось на всю территорию Российской империи, а в последствие и на колонизированные территории, в том числе на Казахстан.

Позднее, когда сформировалось представление об экологических нарушениях, сформировались нормы об юридической ответственности за эти противоправные деяния. Однако, ответственность за нарушение права собственности в отношении природных ресурсов появилась раньше. Так, в обычном праве казахов предусматривалась ответственность за «неправое пользование чужим имуществом» [51, с. 34]. А профессор Ж.С. Елюбаев

считает, что «обычное право казахов к понятию «камни» могло относить любое минеральное сырье и полезное ископаемое, добытое из земли» [47, с.71].

Тем не менее, полагаем, что эти два вида ответственности следует разграничивать.

Нормы об управлении в сфере охраны окружающей среды, как специфичные нормы появились позже в советский период, однако, после присоединения Казахстана к России при регулировании отношений собственности на природные ресурсы применялись нормы имперского права, в которых содержались указания на то, кто ведает территориальными и земельными вопросами.

Таблица 1 – Периодизация экологических отношений (составлено автором)

№№ п/п	Группа общественных отношений	Период	Источник права
1.	Отношения собственности на природные ресурсы	Начало XVI в. - начало XVIII в.	«Ясный путь хана Касыма» (начало XVI в.); — «Исконный путь хана Есима» (первая четверть XVII в.); — «Семь уложений Тауке хана» (последняя четверть XVII — начало XVIII в.)
2.	Отношения по рациональному использованию природных ресурсов (природноресурсовые отношения)	Присоединение Казахстана к России и распространение на его территории имперских норм	«Горное положение» от 13 июля 1806 года, «Горный Устав» – свод правил 1832 года и иные нормы законодательства Российской империи
3.	Отношения по охране окружающей среды (природоохранные отношения)	Присоединение Казахстана к России и распространение на его территории имперских норм	«Горное положение» от 13 июля 1806 года, «Горный Устав» – свод правил 1832 года и иные нормы законодательства Российской империи
4.	Отношения по реализации экологической ответственности	С появлением составов экологических правонарушений в нормативных правовых актах Российской империи	«Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года
5.	Отношения по экологическому управлению	Советский период: создание первого Государственного комитета СССР по охране природы	Декрет ВЦИК СНК РСФСР «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-

			историческое значение» от 5 октября 1925 года
б.	Отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства	Советский период: появление норм об охране экологических прав	Закон Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 года

Свое дальнейшее развитие экологические нормы получили после Великой Октябрьской революции и в период формирования советского государства.

Особенность правового регулирования экологических отношений в данный период заключается в том, что на Казахстан распространялись все нормы, принятые вновь созданным государством на базе разрушенной Российской империи, как на его составную часть.

Процесс формирования молодого советского государства был постепенным и нормативные правовые акты не принимались одновременно на всей его территории. Так как сосредоточием этого государства являлась Россия, то именно здесь и принимались первые нормативные правовые акты, которые либо сразу являлись обязательными как для Казахстана, так и для других будущих союзных республик, либо служили первоосновой для создания локальных правовых актов.

Но иногда принимались и более конкретизированные для будущих союзных республик нормативные правовые акты. Например, Декрет СНК РСФСР «Об организации оросительных работ в Туркестане» (по некоторым данным название этого документа – «Об ассигновании 50 миллионов рублей на оросительные работы в Туркестане и об организации этих работ» [52, с.45]) от 17 мая 1918 года. Этим декретом увеличивалось финансирование работ по орошению сельскохозяйственных земель и внедрению ирригационных систем. Также было создано Особое Управление ирригационных работ в Туркестане.

Самыми первыми вступили в действие нормативные правовые акты, касающиеся установления собственности на природные ресурсы и порядка их управления. К ним относятся Декрет «О земле от 26 октября (9 ноября) 1917 г., Декреты: «О социализации земли» от 27 января 1918 года, «О лесах» от 27 мая 1918 г.; «О недрах земли» от 30 апреля 1919 г.; «О сроках охоты и праве на охотничье оружие» от 27 мая 1919 г.; «Об управлении лечебными местностями (курортами) общегосударственного значения» от 23 июня 1921 г.; «Об охране памятников природы, садов и парков» от 16 сентября 1921 г., «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» 1924 года, «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное и культурно-историческое значение» 1925 года и т.д. В них сосредоточились нормы о собственности на природные ресурсы и природоохранные нормы.

С образованием 30 апреля 1918 года Туркестанской Советской Республикой Российской Советской Федерации (земли юга Казахстана),

впоследствии Туркестанской АССР, ее правительством стали разрабатываться самостоятельные нормативные правовые акты. «В 1919-1924 годах правительством Туркестанской АССР был издан целый ряд специальных водных законов и иных нормативных актов» [53, с.153].

26 августа 1920 года был подписан декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики», которая в апреле 1925 г. была исторически верно переименована в Казахскую АССР.

Принятая Первым съездом Советов КАСССР 6 октября 1920 года «Декларация прав трудящихся Киргизской АССР» в пункте 4 постановила «проводить политику РСФСР в области ликвидации частной собственности на землю и передачи последней в распоряжение государства трудящихся», установила цель земельной политики – удовлетворение нужд киргизской и крестьянской бедноты, поручила «содействовать переходу трудящихся киргизских масс к оседлому образу жизни» [54].

Последовательно осуществлялась земельно-водная реформа, завершенная к лету 1922 года. Было принято Временное положение о землепользовании в Киргизской АССР 1921 г., которым был образован государственный земельный фонд и были запрещены сделки с землей. Декретами от 2 февраля 1921 года и от 19 апреля 1921 г. ЦИК Киргизской АССР возвратил казахским трудящимся их исконные земли, которые были отчуждены Российской империей помещикам, монастырям и казачеству.

В обеих республиках были приняты законы о трудовом землепользовании: 17 августа 1922 г. – в Туркестанской АССР, 26 августа – в Киргизской республике. Обязательным требованием было использование земли непосредственно крестьянами и постоянно. Одной из форм использования земель была аренда.

Для урегулирования водных отношений на территории Казахской АССР, 29 марта 1922 года был принят Декрет «О водном хозяйстве и эксплуатации водных бассейнов», а позднее - 1 июля 1929 года - «Временные правила водопользования и охраны ирригационных систем и сооружений в них в пределах Казахской АССР».

В основу государственно-правового регулирования лесных отношений лег Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г., который принято считать первоисточником лесных правоотношений. Однако, еще до его принятия в стране использовались «Наставления по применению правил об охране лесов и их рубке» от 1 ноября 1917 года, «Временное положение о лесном управлении в губерниях и областях» от 12 января 1918 г., «Предписание всем советам о недопустимости увольнения лесных специалистов» от 5 апреля 1918 г., Постановление Высшего Совета народного хозяйства РСФСР «О лесных заготовках» от 13 апреля 1918 г.

Последний из перечисленных документов был достаточно подробным, объявившим все леса общенародным достоянием Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, установившим

правила пользования и распоряжения лесами, цели использования лесов, органы управления и их компетенцию, порядок внешнеторговых сделок с лесом и лесными материалами (пункт 2 Раздела 1), содержание права на пользование лесом (пункт 1 Раздела 2), нормы пользования лесами, побочные пользования, права и обязанности трудовых артелей, коопераций и коммун, а также граждан-лесопользователей, меры ответственности (пункт 2 Раздела 2), лесоохранные мероприятия.

Причем, на первое место при охране леса были поставлены права самих граждан: они могли предъявлять государственным органам мотивированные заявления о признании лесных дач защитными, об ограничении лесопользований, о необходимости проведения лесоохранных мероприятий. Однако, часть норм не имела отношения к охране лесов, а закрепляла права каждого гражданина на вход в лес и некоторые побочные права на лесопользование, а также порядок поступления доходов от этих пользований (пункт 3 Раздела 2).

Разделом 2 были закреплены дополнительные обязанности граждан.

В Разделе 3 были прописаны права и обязанности местных органов, а в 4 – права центральной власти.

Раздел 5 закреплял основы лесного хозяйства: его цели, категории лесов (защитные и эксплуатационные) и порядок их использования, устройство специализированных предприятий.

Раздел 6 был посвящен отдельно лесным специалистам – лесотехническому персоналу и его подготовке.

В Разделе 7 рассматривались вопросы перевода лесов в земельный фонд, или под расчистку под нелесные цели.

Переходные положения были установлены Разделом 8.

Для своего времени данный нормативный правовой акт был хорошо разработан и стал основой для последующих актов – Лесного кодекса РСФСР 1923 года, постановления Совета Народных Комиссаров СССР «Об организации лесного хозяйства» от 31 июля 1931 г., постановления ЦИК и СНК СССР «Об образовании Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР и о выделении водоохранной зоны» от 2 июля 1936 г., «Положения о колхозных лесах», утвержденного 25 февраля 1955 г. постановлением Совета Министров СССР.

В Положении «Об улучшении ведения хозяйства в колхозных лесах» содержится указание о том, что колхозные леса относятся к лесным участкам, которые находятся на землях, закрепленных за колхозами на бессрочное (вечное) пользование, и зарегистрированные в земельно-учетных документах в установленном порядке.

Значимыми нормативными правовыми актами в сфере охраны и использования животного мира стали Декреты «О сроках охоты и праве на охотничье оружие» от 27 мая 1919 г., «О рыбной промышленности и рыболовстве» 1920 года.

После принятия в 1924 г. первой Конституции СССР и образования Союза ССР на территории Казахстана происходило двойное регулирование – общесоюзными нормами (постановления ЦИК и СНК СССР «Об организации охотничьего промысла» от 17 августа 1933 г., «О регулировании рыболовства и охране рыбных запасов» от 25 сентября 1935 г., «Горное положение СССР» от 9 ноября 1927 г., постановления СНК СССР «Об организации лесной промышленности лесного хозяйства СССР», «Об охране лесов от пожаров» от 14 мая 1931 г., «Об организации лесного хозяйства» от 31 июля 1931 г.) и казахстанскими (например, Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР «О сельскохозяйственном водопользовании в Казахской ССР» от 24 апреля 1946 года, постановление Совета Министров Казахской ССР «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов Казахской ССР» от 14 ноября 1960 года).

Таким образом, происходило становление экологического законодательства в СССР и Казахстане. Основными значимыми вехами можно назвать принятие двух нижеуказанных нормативных правовых актов, ставших основой для разработки республиканских кодексов.

Во-первых, в 1925 году был принят Декрет ВЦИК СНК РСФСР «Об охране участков природы и ее отдельных произведений», который стал основой для создания Государственного комитета по охране природы.

Во-вторых, в 1988 году ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», которое породило создание независимого государственного органа по охране природы и установление основ законодательства о земле, воде и лесах в СССР и союзных республиках.

Следует отметить, что до обретения Казахстаном суверенитета норм об экологически неблагоприятных территориях практически не было. Поэтому, мы предлагаем рассматривать периодизацию их эволюции, начиная с Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и Закона о государственной независимости Республики Казахстан, сформулировавших право народа Казахстана на природные ресурсы.

Изучение состояния нормативной базы по экологическому законодательству показало, что с момента получения независимости развитие экологического законодательства принято разделять на три основных этапа (Д.Л. Байдельдинов):

Первый этап развития экологического законодательства в Казахстане пришелся на период с 1991 по 1995 годы, который начался с принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и закона об охране окружающей природной среды. В этот период были приняты ряд законов, таких как законы об охране животного мира, социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний и экологического бедствия в Приаралье, лесной и водный кодексы, а также Указ Президента РК «О нефти».

Второй этап развития экологического законодательства пришелся на период с 1996 по 2000 годы, который характеризовался гармоничным развитием экологического законодательства и принятием таких законов, как «О недрах и недропользовании», «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях» и «Об экологической экспертизе». В этот период были приняты важнейшие законодательные акты, такие как Земельный кодекс, Лесной кодекс и Водный кодекс, а также законы об охране атмосферного воздуха, животного мира, обязательном экологическом страховании и об особо охраняемых природных территориях. Третий этап начался в 2007 году с принятия ЭК РК [55].

Данная периодизация кажется нам более связанной с политическими этапами развития Казахстана, чем с непосредственно процессами экологизации. Хотя, конечно же, определенные политические моменты следует учитывать.

Нами предлагается для определения этапов эволюции экологического законодательства отталкиваться все же от принятия непосредственных экологических законов.

1) Первый этап. (1991-1997 гг.). 18 июня 1991 года принят Закон Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР».

Необходимо отметить, что национальное казахстанское законодательство этого периода быстро утратило возможности обеспечения экологического благополучия по причине вхождения нашего государства в мировую рыночную экономику. Данный факт привел к необходимости развития производства государственных и коммерческих предприятий на глобальном уровне, что потребовало, в свою очередь, создания международной правовой базы для регулирования процесса использования как внутригосударственных природных ресурсов, так и сопредельных государств.

Указанные факторы обусловили подписание 26 марта 1993 г. Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Туркменистаном межгосударственного Соглашения о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона (далее Соглашение) [56].

Данным соглашением были закреплены фундаментальные дефиниции экологического права. Наибольший интерес для исследователей обозначенной проблематики и юристов-экологов представляет категория «экологическое оздоровление», закрепленная в статье 1 Соглашения. Главные и существенные элементы содержания этого предельно-широкого понятия вытекают из смысла одиннадцати положений названной статьи, заключающихся в реализации комплекса общих задач, создающих условия наибольшего благоприятствования экологической безопасности и восстановления равновесия нарушенных экосистем Центрально-азиатского региона, поддержание надлежащего качества воды во всех источниках и не

допущение сброса в них различных неочищенных вод, улучшение санитарно-гигиенических норм и медико-биологических условий проживающих в регионе народов, создание заповедных зон на сопредельных территориях и условий по охране мигрирующих животных [56].

Государства-участники Соглашения обязывались максимально содействовать проведению научных исследований и других разработок, способствующих решению этих задач.

Однако, указанное Соглашение ранее не анализировалось казахстанскими и российскими учеными-экологами в процессе изучения правового регулирования оздоровления зон экологического бедствия. Например, А.Н. Горбачев (1999 г.), изучая эту проблему в странах СНГ, уделил один абзац анализу казахстанского законодательства, не включив данный документ в круг научных источников [57].

2) Второй этап. (1997 - 2007 гг.). 15 июля 1997 года принят Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды в РК». Период развития экологического законодательства с 1997 г по 2007 г. характеризуется значительным ухудшением окружающей среды, вплоть до экологического кризиса. В этой связи в очередной раз возникла потребность в новой качественной переработке законодательства об охране окружающей среды.

В стране начались глобальные изменения в экономической, политической и социальной сферах, стремительно стали развиваться рыночные отношения, появились новые виды природопользователей и новые субъекты природоохранных отношений. В действующем на тот момент экологическом законодательстве их деятельность не была еще четко регламентирована.

Положения старого Закона распространялись только на государственные предприятия, которые и так по своей сути находились в непосредственной зависимости от органа государственного управления. Но в связи с зарождением рыночных отношений и соответственно появлением в государстве новых субъектов природопользования, остро возник вопрос о необходимости обеспечения и закрепления отношений между новыми природопользователями и государством на законодательном уровне.

В 1997 году был принят закон «Об охране окружающей среды», который установил более точные нормы и правила в области охраны окружающей среды. В законе были закреплены права и обязанности граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды, а также определена компетенция органов государственной власти и местного самоуправления. Закон также устанавливает положения о природных ресурсах и природопользовании.

Закон «Об охране окружающей среды» от 1997 года в своем содержании обусловил актуальные на тот момент законодательные, экономические и социальные основы охраны окружающей среды, при этом учитывая интересы будущего поколения. Также, новый Закон акцентировал свое внимание на экологической безопасности, утвердил недопущение негативного воздействия

на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельностью предприятий, а также сохранение природного разнообразия и рациональное природопользование.

Помимо этого, Закон закрепил в себе и ряд немаловажных моментов, а именно, права и обязанности граждан, общественных объединений в области охраны природной среды, а также определил компетенцию государственных органов и органов местной власти в части охраны окружающей среды.

Важно отметить, что новый Закон «Об охране окружающей среды» устанавливает определенные требования и ограничения в отношении использования природных ресурсов, включая выдачу разрешений на их использование, государственное регулирование, ведение кадастра природных ресурсов, использование экономических механизмов для охраны окружающей среды, проведение сертификации и экологической экспертизы, а также определение объектов охраны окружающей среды, которые имеют особую экологическую, научную и культурную ценность. Новый Закон также обеспечивает международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и внедрение экологических требований в хозяйственную и другую деятельность.

В этом же году приняты Законы «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», установившие детальные механизмы защиты природопользования.

Этот этап знаменателен тем, что 20 сентября 2002 г. Президент Н.А. Назарбаев Указом утвердил первую «Концепцию правовой политики», рассчитанную на десятилетний период функционирования государства, учитывая актуальность и необходимость постоянного совершенствования экологического законодательства. Во исполнение данной Концепции было осуществлено адаптирование системы управления природными ресурсами к требованиям того времени, а также разграничение полномочий государственной власти и видами природопользования в области земельного, лесного и водного законодательства. В указанный период приняты такие важные нормативно-правовые акты, как Закон «Об охране атмосферного воздуха» 2002г., Закон «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» 2004г., Земельный, Водный и Лесной кодексы.

3) Третий этап. (2007 г. – по настоящее время). Очередным этапом развития экологического законодательства стало принятие 9 января 2007 года ЭК РК - основного комплексного законодательного акта, регулирующего общественные экологические отношения, содержащего общие и специальные направления природоохранного управления. В данном кодексе закреплены все аспекты охраны окружающей среды.

ЭК РК является регулятором отношений «на всей территории Казахстана в области использования, восстановления, охраны окружающей среды, а также возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в результате пользования природными ресурсами.

По своей структуре ЭК РК состоит из Общей и Особенной части, которые включают в себя 9 разделов, 47 глав и 326 статей.

В общую часть входит 7 разделов:

- общие положения;
- лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды, экологическое нормирование, техническое регулирование в области охраны окружающей среды, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологические разрешения, экологический аудит;
- экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования;
- экологический контроль;
- экологический мониторинг и кадастры;
- зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия;
- экологическое образование и просвещение, научные исследования и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.

В особенной части сосредоточено 2 раздела, а именно:

- экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров.

Уровень экологической безопасности в данном кодексе соответствует международным стандартам и ориентирован на передовые технологии. Кроме того, он поощряет более экономически эффективные подходы к выявлению нарушений, например, производственный экологический контроль.

ЭК РК заменил собой ранее действовавший общий Закон «Об охране окружающей среды» 1997 г., а также некоторые другие специальные законы. В нем содержание норм об экологически неблагоприятных территориях было расширено.

Природопользование и охрана окружающей среды в Казахстане на сегодняшний день регулируется Земельным кодексом от 20 июня 2003 г., Лесным кодексом от 8 июля 2003 г., Водным кодексом от 9 июля 2003 г., Законом «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г., Законом «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 г., Законом «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов» от 20 июля 2011 г. и др.

Порядок привлечения к ответственности за экологические правонарушения регулируется такими законодательными актами, как: Уголовный кодекс 2014 г. [58], Гражданский кодекс, принятый в 1999 г. [59], Кодекс об административных правонарушениях 2014 г. [60]. Экологическими законами и законами о природопользовании предусматривается порядок проведения проверок и выявления административных правонарушений.

В УК РК нашли свое отражение нормы, усиливающие уголовную ответственность за совершение экологических уголовных правонарушений в

зонах с чрезвычайной экологической ситуации. Однако, как пишут некоторые казахстанские ученые, здесь нет указания на более опасные зоны – экологического бедствия.

Кроме того, в РК в Постановлениях Верховного Суда (далее – ВС РК) также освещаются вопросы по применению судами законодательства в экологической сфере. К примеру, Постановление ВС РК № 8 от 25 ноября 2016 года «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства РК по гражданским делам» [61] и Нормативное постановление ВС РК от 18 июня 2004 года № 1 «О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления» [62].

2 января 2021 года был принят новый ЭК РК [63], открывший новый этап развития экологических отношений, в котором продолжилось развитие норм о зонах чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия.

Следует отметить, что, в целом, периодизация правового регулирования экологически неблагоприятных территорий практически совпадает с приведенной выше периодизацией экологического законодательства.

Так, именно с принятием Закона РК 1991 года впервые на постсоветском пространстве в законодательный оборот были введены понятия «чрезвычайная экологическая ситуация», «экологическое бедствие».

Поэтому, является неточным утверждение российских ученых о том, что Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. «впервые на пост-советском пространстве закрепил два вида экологически неблагоприятных территорий: зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия» (утративший силу) [64]. Казахский закон закрепил эти дефиниции раньше - 18 июня 1991 года.

На начальной стадии были приняты ключевые законы, в том числе «О социальной защите граждан, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 18 декабря 1992 года и «О социальной защите граждан, пострадавших в результате экологической катастрофы в Приаралье» от 30 июня 1992 года. Оба этих закона считались первоочередными и крайне важными.

Но перед этим, Аральская проблема, как крупнейшая экологическая катастрофа планеты, приобрела острейший характер и обусловила принятие 18 января 1992 года постановления Верховного Совета РК «О неотложных мерах по коренному преобразованию условий проживания населения Приаралья» [65], где казахстанская часть Приаралья была объявлена зоной экологического бедствия.

Интенсивное опустынивание и устойчивые необратимые процессы деградации окружающей среды, ухудшение условий жизни, рост заболеваемости вызвали новые социально-экономические и экологические ситуации, требующие законодательного решения и правового регулирования мер социальной защиты населения, проживающего в экологически неблагоприятных районах, вследствие чего 30 июня 1992 года был принят

Закон РК № 1468-ХІІ «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» [66], который призван обеспечить социальную защиту пострадавшим в результате Аральской экологической катастрофы и определяет их статус, классификацию территорий, устанавливает компенсации и льготы лицам, нуждающимся в мерах социальной реабилитации, закрепляет принципиальные подходы к формированию системы охраны жизни и здоровья населения, проживающего в экологически неблагоприятных районах, обеспечения условий устойчивой жизнедеятельности, приоритетного снабжения населения экологически чистыми продуктами питания, медицинскими средствами, питьевой водой, улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки.

Названный Закон определяет основной механизм реализации мер по решению социальных проблем Приаралья.

Кроме того, было принято Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона (г. Кызыл-Орда, 26 марта 1993 года).

Второй этап развития законодательства об экологически неблагоприятных территориях также совпадает со вторым этапом развития казахстанского экологического законодательства в целом.

В Законе 1997 года продолжили свое развитие нормы об экологически неблагоприятных территориях.

Также были приняты Программа по комплексному решению проблем Приаралья на 2004-2006 годы, утвержденная 7 мая 2004 года постановлением Правительства РК № 520 [67] и Программа по комплексному решению проблем Приаралья на 2007-2009 годы, утвержденная 26 сентября 2006 года Постановлением Правительства РК № 915 [68].

Принятие ЭК РК 9 января 2007 г. стало началом следующего этапа развития норм об экологически неблагоприятных территориях. Один из 7 разделов общей части ЭК РК регламентирует регулирование зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия. В нем содержание норм об экологически неблагоприятных территориях было расширено.

В УК РК нашли свое отражение нормы, усиливающие уголовную ответственность за совершение экологических уголовных правонарушений в зонах с чрезвычайной экологической ситуацией.

Однако, как пишут некоторые казахстанские ученые, здесь нет указания на более опасные зоны – экологического бедствия [69], за исключением ст. 169 «Экоцид», в которой рассмотрено преступление, вызвавшее или способное вызвать экологическое бедствие или чрезвычайную экологическую ситуацию.

2 января 2021 года был принят новый ЭК РК [63], открывший новый этап развития экологических отношений, в котором продолжилось развитие норм о зонах чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия.

Вывод: История становления и развития законодательства об экологически неблагоприятных территориях подразделяется на четыре основных периода:

1) Первый этап (18 июня 1991 г. – 14 июля 1997 г.) – начало формирования правового института экологически неблагоприятных территорий. Характеризуется самым первым появлением терминов «зона экологического бедствия», «зона чрезвычайной экологической ситуации» и законодательным оформлением рассматриваемого института. Также отличительной чертой является развитие данного института в условиях построения рыночной экономики.

2) Второй этап (15 июля 1997 г. – 8 января 2007 г.). 15 июля 1997 года принят Закон РК «Об охране окружающей среды в РК», в котором нормы об экологически неблагоприятных территориях получили дальнейшее развитие. Особенность периода – детализация разграничения «чрезвычайной экологической ситуации» и «зоны экологического бедствия», а также развитие рассматриваемых норм в условиях перехода к устойчивому развитию.

3) Третий этап (9 января 2007 г. – по 1 января 2021 г). Закрепление норм об экологически неблагоприятных территориях на уровне кодифицированного нормативного правового акта – ЭК РК от 9 января 2007 года.

4) Четвертый этап (2 января 2021 г. – по настоящее время). Стабилизация закрепления норм об экологически неблагоприятных территориях на уровне кодекса и повышение экологических требований к чрезвычайной экологической ситуации (включение в общественно опасные последствия угрозы жизни людей).

1.2 Место правовых норм об экологически неблагоприятных территориях в системе экологического права

Согласно словам профессора В.В. Петрова, «функция государства по охране окружающей среды возникла только после того, как проблема защиты природы стала более острой. Раньше государство занималось вопросами использования и охраны природы только в рамках экономической деятельности и считало это проявлением своей экономической функции. Однако, рост экологических проблем и увеличение важности сферы взаимодействия общества с природой привели к необходимости создания самостоятельной экологической функции внутри государства» [70].

Ранее мы провели анализ законодательства, касающегося экологически неблагоприятных территорий, и выявили отдельность и относительную самостоятельность правовых норм, регулирующих режим зон экологического бедствия и территорий с чрезвычайной экологической ситуацией. Эти правовые нормы, объединенные определенной тематикой и целью, образуют правовой институт. «Правовой институт - это группа правовых норм, объективно сформировавшихся внутри определенной отрасли права и регулирующих типичные общественные отношения с достаточной

детализацией. Эти нормы имеют относительную самостоятельность, устойчивость и автономность в функционировании» [71].

Юридический институт, отрасль права, и система права базируются на правовых нормах. Эти нормы являются фундаментом всей правовой системы и называются «исходными ячейками» права, в соответствии с теориями юристов [71]. Норма права представляет собой определенную меру поведения, предписывающую, как следует поступать в определенной ситуации. Она является обязательным правилом, которое должно быть строго соблюдено. В соответствии с отечественным законодательством, норма права - это общеобязательное правило поведения, имеющее постоянный или временный характер, предназначенное для многократного применения и распространяющееся на неопределенный круг людей в рамках определенных общественных отношений [28].

Еще в прошлом веке знаменитый юрист Н. Коркунов отметил, что юридические нормы представляют собой прежде всего «суть правил должного», то есть они являются формулировкой того, что должно быть выполнено. Как правила должного, нормы «не могут позволять, описывать или определять», а всегда выдвигают требования и указывают на то, что должно быть сделано для разрешения конфликта интересов [72].

В современной юридической науке нормы права всё ещё рассматриваются как правила поведения, которые были установлены и гарантированы государством в отношении людей, а также как другие юридические правила, которые определяют общие принципы и организационные основы регулирования человеческого поведения [73].

Формально-юридические признаки и свойства норм права включают в себя:

- а) прямую связь норм права с государством (нормы издаются или санкционируются государством);
- б) выражение государственной воли в нормах права;
- в) всеобщий и обязательный характер правовых норм, которые представляют интересы общества в целом;
- г) строгую формальную определенность и точность формулировок в нормах права;
- д) повторяемость и длительность действия правовых норм;
- е) их строгую иерархическую соподчиненность;
- ж) охрану норм права государством;
- з) возможность применения государственного принуждения в случае нарушения содержащихся в нормах права требований [74].

В области экологии и природопользования, основой является определение меры должного поведения для субъектов на территориях с чрезвычайной экологической ситуацией. Эти правила, которые регулируются государством, могут быть названы правовыми нормами экологически неблагополучных территорий. Они представляют собой отдельную группу норм, которая характеризуется особыми объектами и условиями. Именно

такие нормы являются частью института экологического права, который определяется как совокупность правовых норм, регулирующих узкий круг сходных общественных отношений, по словам Б.В. Ерофеева [75].

Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник и Е.В. Нарезная также полагают, что «институты экологического права - это совокупность правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную группу отношений» [76].

Таким образом, правовые нормы об экологически неблагоприятных территориях занимают самостоятельное место в системе экологического права.

Однако, в некоторых учебниках (Б.В. Ерофеев [77, с. 57-58], В.В. Петров [78, с. 78-79], С.Т. Культелеев [79], В.Д. Ермаков и А.Я. Сухарев [80], В.Г. Игнатов, А.В. Кокин и В.Н. Кокин [81, с. 90], Е.И. Майорова и В.А. Попов [82], Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник, Е.В. Нарезная [76] совокупность норм об экологически неблагоприятных территориях не рассматривается вообще.

Тем не менее, вывод об обособлении данной группы норм был сделан несколько десятилетий назад некоторыми учеными-экологами. Так, Д.Л. Байдельдинов и С.Д. Бекишева рассматривали зоны экологического бедствия в качестве самостоятельного правового института Особенной части экологического права [83]. Однако здесь нет указания на территории с чрезвычайной экологической ситуацией.

М.М. Бринчук [84] и С.Д. Бекишева [31] также рассматривают «Правовой режим экологически неблагоприятных территорий» в Особенной части.

Аналогичную позицию, но с обозначением данной совокупности норм как «Правовой режим зон экологического неблагоприятия», занимают А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков [85].

При этом, вышеназванные нормы истолковываются ими как субинститут института «Правовой режим территорий с особым эколого-правовым статусом», с чем мы, в принципе, согласны.

Однако, некоторые ученые придерживаются иных точек зрения. Так, О.Л. Дубовик включает вопросы экологического зонирования или чрезвычайных экологических ситуаций в Общую часть [86, с. 22-23]. Полагаем, что если экологическое зонирование как функция управления в области охраны окружающей среды может рассматриваться в Общей части, то правовой режим чрезвычайных экологических ситуаций должен выступать как составной элемент Особенной.

У Ю.В. Трунцевского в Особенной части выделен «Правовой режим чрезвычайных экологических ситуаций» [87]. При этом, почему-то, ученый не уделяет внимания рассмотрению зоны экологического бедствия.

Из представленного материала следует, что большинство ученых склоняется к тому, что правовые нормы об экологически неблагоприятных территориях должны быть выделены в качестве самостоятельного правового субинститута в Особенной части экологического права. Мы соглашаемся с этим мнением и считаем, что данные нормы представляют собой субинститут, а не полноценный правовой институт, как считают некоторые авторы.

Субинститут представляет собой часть более крупного правового института, который может быть разбит на отдельные самостоятельные части. Такие части называются субинститутами [88, с. 169].

Согласно определению, которое дали А. Ибраева и Н. Ибраев, комплексный правовой институт является более обширной группой правовых норм, которая включает в себя ряд более мелких самостоятельных образований, известных как субинституты [89, с. 57].

Концепция субинститута в рамках единой системы правового института включает самостоятельные образования - правовые нормы, которые отличаются единством и обособлены от других норм. В связи с этим, возникает вопрос о том, могут ли правовые нормы, регулирующие экологически неблагоприятные территории, объединяться с другими нормами в рамках единого правового института.

По нашему мнению, такие нормы не могут быть отнесены к правовому институту. Нормы, регулирующие экологически неблагоприятные территории, имеют свои особенности, такие как уникальные объекты и режим правовой охраны. Однако, эти нормы могут быть объединены в правовой институт, который устанавливает особый режим использования и охраны природных объектов на выделенных участках территории.

Мы разделяем точку зрения А.П. Анисимова и А.Я. Рыженкова [90] о том, что рассматриваемые нормы являются субинститутом, как указывалось выше, но предлагаем данный субинститут указать, как «Правовая охрана природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом». При этом рассматриваемые нормы входят в правовой институт «Правовая охрана природных комплексов, природно-антропогенных объектов с особым эколого-правовым режимом».

В связи с принятием 2 января 2021 года ЭК РК и введением в оборот нового понятия «природно-антропогенные объекты» (это «совокупность отдельных взаимосвязанных компонентов природной среды, имеющих определенные границы, условия и режим существования» [63], нами предлагается учесть это обстоятельство при уточнении композиционного состава Особенной части экологического права.

В таком случае Особенная часть экологического права будет состоять из трех больших блоков:

1) Правовой режим природных объектов. Сюда войдут субинституты правовых режимов земель, недр, вод, лесов, животного мира, правовой охраны атмосферного воздуха;

2) Правовой режим природно-антропогенных объектов, который составят субинституты правовой охраны окружающей среды в промышленности и энергетике, на военных и оборонных объектах, на объектах космической деятельности, в сельском хозяйстве, в населенных пунктах;

3) Правовая охрана природных комплексов, природно-антропогенных объектов с особым эколого-правовым режимом. Данный раздел будет

содержать экологические требования к комплексам, для которых установлены особые правила и ограничения. Это и природные комплексы, которые именуют особо охраняемыми природными территориями, и природно-антропогенные комплексы – курортные, лечебно-оздоровительные и рекреационные зоны. И, разумеется, природно-антропогенные объекты с особым эколого-правовым режимом – экологически неблагополучные территории (Таблица 1).

Определяя место группы норм об экологически неблагополучных территориях в системе экологического права можно сделать вывод о том, что они представляют собой особый объект экологических отношений. Определение в системе экологического права новых объектов экологических отношений – явление обоснованное, общественное. Отсутствие специальных исследований данного объекта обусловлено пробелами в законодательстве, которые, в свою очередь, порождают проблемы неэффективного правового регулирования экологических отношений на этих территориях.

Несоответствие правового воздействия на природно-антропогенные объекты с особым эколого-правовым режимом ожидаемому результату приобрело хроническую форму.

Об этом свидетельствуют регионы Казахстана, где состояние окружающей среды приближается к экологической катастрофе, что создаёт неблагоприятные условия для проживания населения. И конечно же, мы обязаны указать на необходимость процесса экологизации законодательства в рамках прогрессивного развития экологического права, на основе оперативного и своевременного устранения выявленных проблем правового регулирования отношений на экологически неблагополучных территориях.

Несомненно, специфика регулирования данных общественных отношений на основе дифференцированного подхода к определению особого режима экологически неблагоприятных территорий, позволит решить ряд задач, детерминированных создавшимися экологическими ситуациями в Казахстане.

Благоприятность окружающей среды зависит от соблюдения экологических норм субъектами этих правоотношений и ликвидации деформации между теоретическим (научным, идеологическим) и эмпирическим (опытным, практическим) уровнем их правового сознания, то есть, между законностью и правопорядком. Поэтому, введение нового измерения права имеет не только теоретическую ценность, но и практическую, как утверждение легитимного правопорядка с особым режимом, связанного с восстановлением благоприятных условий окружающей среды.

По сути экологически неблагополучные территории являются сложными участками: определенные участки города, районов, поселков, сельских населенных пунктов, водоемов, которые были подвержены негативному воздействию техногенных факторов.

Исследователи отмечают, что, несмотря на свою насущность, рассматриваемая тема относительно недавно стала предметом научного

обсуждения. Также отсутствует дефиниция прямого понятия «экологически неблагоприятных территорий» в литературе и законодательстве, существуют понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» и «экологическое бедствие», что свидетельствует о существовании двух видов состояния экологически неблагоприятных территорий, например в Республике Узбекистан три подобных зоны [91].

Отсутствие понятийного аппарата препятствует формированию и регулированию правового режима экологически неблагоприятных территорий Казахстана в системе экологического права.

Кроме того, единый терминологический аппарат позволил бы создать унифицированный подход к решению проблем в сфере экологически неблагоприятных территорий, что обусловило бы последующее совершенствование законодательства.

Необходимо отметить, что новый ЭК РК от 2.01.2021 года является основным регулятором экологических правоотношений и значит должен поддержать идею института экологически неблагоприятных территорий в Республике Казахстан.

Но, к сожалению, принятие кодифицированного законодательного акта не разрешит имеющиеся экологические проблемы. Мы говорим лишь о стадии правоприменения. Системное нарушение нормативов и стандартов законодательства приводит к ухудшению экологической ситуации в определенных районах. Об этом свидетельствуют материалы оперативного уведомления Комитета экологического регулирования и контроля Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК по фактам несоблюдения требований экологического законодательства, с целью принятия им необходимых мер. Было зафиксировано 78 случаев высокого загрязнения (ВЗ) атмосферного воздуха, из них: в городе Нур-Султан – 3 случая ВЗ, в городе Атырау – 42 случая ВЗ (по данным поста компании NCOC), в городе Актобе – 8 случаев ВЗ, в городе Караганда – 24 случая ВЗ, в городе Петропавловск – 1 случай ВЗ. Данное состояние экологии занижает качество проживания населения страны [92].

Сегодня открытыми остается вопросы: в каких случаях обозначенные регионы считать экологически неблагоприятными территориями? Какие предпринять меры по улучшению и оздоровлению экологической обстановки на этих территориях? Какие виды хозяйственной деятельности ограничить, либо взять под особый контроль?

Конечно же, разбирая причину появления подобных территорий, приходишь к выводу, что, при условии соблюдения экологических нормативов и требований четкого правового регулирования охраны окружающей среды, вполне возможно было бы контролировать и сокращать отрицательное влияние хозяйственной деятельности на окружающий мир и население.

Почему-то, в основном, уделяется внимание особо охраняемым объектам и комплексам (далее – ООПТ), к которым в республике относятся:

10 государственных природных заповедников;
13 государственных национальных природных парков;
6 государственных природных резерватов;
5 государственных ботанических садов;
5 государственных заповедных зон;
50 государственных природных заказников;
26 государственных памятников природы;
1 государственный дендрологический парк;
3 государственных региональных природных парков;
3 государственных зоологических парка, но без должного внимания остаются такие территории с особым правовым режимом, как экологически неблагоприятные.

В Казахстане появляется все больше регионов, которые можно отнести к зонам экологического предкризисного состояния, создающих опасность для жизни людей. В зону экологического предкризисного состояния входят территории Байганинского, Иргизского, Мугалжарского (в пределах границ населенных пунктов бывшего Мугалжарского района), Темирского районов Актюбинской области; Арысского (в том числе город Арысь), Отрарского, Сузакского, Чардаринского районов, города Туркестана и сельских округов Шага, Жана-Икан, Ески Икан, Ушкайык, Иассы, Орангай, Карашык, Жуйнек, Бабайкорган, Шорнак, Жибек жолы, Майдантал города Кентау Туркестанской области, а также Улытауского района (в пределах границ населенных пунктов бывшего Жездинского района Жезказганской области) [93].

За последние 5 лет (2018-2022 гг.) стабильный высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха наблюдается в городах Нур-Султан, Караганда, Жезказган, Алматы, Усть-Каменогорск, Темиртау, Балхаш. Основные загрязняющие вещества следующие:

- г. Нур-Султан – взвешенные частицы (пыль), взвешенные частицы РМ-2,5, взвешенные частицы РМ-10, диоксид серы, оксид углерода, диоксид азота, оксид азота, озон, сероводород, фтористый водород;

- г. Караганды – взвешенные частицы (пыль), взвешенные частицы РМ-2,5, взвешенные частицы РМ-10, оксид углерода, оксид и диоксид азота, озон, сероводород;

- г. Жезказган – взвешенные частицы (пыль), диоксид серы, оксид углерода, аммиак;

- г. Алматы – взвешенные частицы (пыль), взвешенные частицы РМ-2,5, взвешенные частицы РМ-10, диоксид серы, оксид углерода, диоксид азота, оксид азота, формальдегид;

- г. Усть-Каменогорск – взвешенные частицы РМ-10, диоксид серы, оксид углерода, диоксид азота, сероводород, фенол;

- г. Темиртау – взвешенные частицы (пыль), взвешенные частицы РМ2,5, РМ10, сероводород, диоксид серы, фенол, оксид углерода, оксид и диоксид азота, аммиак;

- г. Балхаш – взвешенные частицы (пыль), взвешенные частицы РМ-2,5, взвешенные частицы РМ-10, диоксид серы, оксид углерода, оксид и диоксид азота, сероводород[94].

Все вышеприведенные проблемы, связанные с экологически неблагоприятными территориями, не нашли своего отражения в законодательстве и остаются открытыми. Официально признанными зонами экологического бедствия в Казахстане считаются лишь две территории - Семипалатинского испытательного ядерного полигона и Приаралье, где предусмотрен особый режим использования и охраны, закрепленный в специальных законах.

Конечно же, в Казахстане принят усовершенствованный ЭК РК, но необходимо отметить, что конституционное право граждан на благоприятную среду совсем не реализуется, хотя, формально оно должно обеспечиваться государством действенными механизмами, всеми законными способами и средствами.

Другими словами, комплексный институт охраны окружающей среды и рационального природопользования является широкой правовой конструкцией, включающей в себя различные подинституты, в том числе и самостоятельный институт охраны окружающей среды чрезвычайных экологических ситуаций и зон экологического бедствия.

Этот институт регулируется отдельным комплексом правовых норм, имеющих свои особенности и цели. В Казахстане такие нормы относятся к институту экологически неблагоприятных территорий, которые являются зонами чрезвычайной экологической ситуации и зонами экологического бедствия.

Они направлены на охрану природных объектов и здоровья людей в условиях устойчивых негативных изменений окружающей среды. Таким образом, нормы, регулирующие управление природными ресурсами и охрану окружающей среды, составляют самостоятельный комплексный институт экологического права, который включает в себя институт экологически неблагоприятных территорий. [70].

Существуют все предпосылки для реализации на практике норм о, так называемой, чрезвычайной экологической ситуации, учитывая проблемы обеспечения правовой охраны экологически неблагоприятных территорий. По нашему мнению, их следует обозначить как нормы о нестабильной экологической ситуации. Доказательством служит наличие ряда регионов с неблагоприятной экологической обстановкой, соответствующих критериям их признания зонами чрезвычайной экологической ситуации (Прибалхашье, города Риддер, Темиртау, Усть-Каменогорск, Шымкент, Экибастуз, поселок Глубокое, Шолаккорган и т.д.).

В настоящий момент требуется теоретически обосновать необходимость признания субинститутов права экологически неблагоприятных территорий как неотъемлемой части казахстанской системы права. Нормы экологически неблагоприятных территорий могут самостоятельно образовать субинститут,

который можно обозначить как «Правовая охрана природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом». При этом рассматриваемые нормы вместе с нормами об особо охраняемых природных территориях входят в правовой институт «Правовая охрана природных, природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом».

К примеру, гражданское право, как важная отрасль казахстанского права, содержит большую концентрацию субинститутов, таких как: договорное право, патентное право, наследственное право. Настоящим действующим примером такого регулирования может служить субинститут уголовной ответственности несовершеннолетних, который успешно действует в рамках уголовного права Российской Федерации. Также можно обратиться к отрасли трудового права РК, конкретно, к институту нормирования и оплаты труда, который содержит такие субинституты: государственные гарантии в области оплаты труда; оплата труда работников, работников направляющей стороны, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда; почасовая оплата труда; оплата сверхурочной работы; оплата труда при совмещении должностей, расширении зоны обслуживания и исполнении (замещении) обязанностей временно отсутствующего работника; оплата времени простоя [95].

Экологическое право состоит из различных правовых институтов, таких как право собственности на природные объекты, охрана земель, недр и животного мира, а также юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды. В настоящее время необходимо провести анализ экологической ситуации и законодательства, пересмотреть отношения человека к природе и принять осознанный выбор развития. Для этого необходима экологическая концепция, которая определит экологические приоритеты в политике страны. Экологические проблемы требуют экологизации законодательства и усиления правовой охраны окружающей среды в зонах экологических катастроф и нестабильных экологических ситуаций.

Как мы видим, исходя из сложившейся предметной дискуссии, объективно существующие категории правовой действительности в настоящий момент признаются не всеми отечественными учеными, точки зрения которых проанализированы были выше. Необходимы кардинальные теоретические исследования экологически неблагополучных территорий в системе экологического права. В первую очередь, признания субинститута «экологически неблагополучных территорий», определения четкой дефиниции и их признаков. Затем, необходимо исследовать основания их классификации, что будет являться очередным шагом на пути к теоретическому признанию этой правовой категории.

Вместе с тем, существует и другая позиция, согласно которой нельзя выделить самостоятельные виды общественных отношений.

Так, например, И. Уоллерстайн, известный американский социолог, утверждает, что нет реальных институтов, которые являются только

экономическими, политическими или юридическими. На деле система производства, например, - это совокупность социальных отношений, регулируемых политически и юридически на основе системы ценностей [96]. Вероятно, имеется в виду не отраслевая классификация, а такой критерий, как предмет правового регулирования.

Нарастание темпов экологического кризиса, связанного с разрушительными амбициями человека, могут привести к уничтожению окружающей среды и необратимым глобальным последствиям.

Ввиду вышеизложенного, несомненным является применение на практике «правового режима экологически неблагоприятных территорий», а также принятие государственных программ с планированием определенного бюджета для восстановительных мероприятий на пострадавших территориях. Также для решения экологических проблем Казахстану необходимо активно использовать опыт зарубежных стран. Значительное большинство работ зарубежных ученых в данной области занимаются исследованием прогнозирования экологических рисков и оценкой экологического ущерба при чрезвычайных ситуациях.

Также отсутствие экологической доктрины лишает государство возможности определения стратегической цели политики для поддержания целостности экосистемы и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Для успешной реализации экологической политики необходимо соблюдение правопорядка, а точнее экологического правопорядка, где гарантом стабильности выступает государство во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Термин «экологический правопорядок» редко встречается в законодательстве, впервые он был использован в Законе РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» [97].

О.Л. Дубовик сформулировала дефиницию «экологический правопорядок»: вид правового порядка, определившегося в гражданском обществе как результат и состояние существующей совокупности правоотношений, сложившихся по поводу охраны среды обитания человека и бережного, рационального использования природных ресурсов, объектов и комплексов, главным назначением которого является обеспечение экологической безопасности населения и территории России [36, с. 95].

По сути, экологический правопорядок, базирующийся на правовых нормах и общественных экологических отношениях, государственно-правовых предписаниях обеспечивает экологическую безопасность населения.

По мнению В.В. Попова, «...правопорядок в реальности имеет доминирующую зависимость именно от правового менталитета. Одной из фундаментальных основ этого менталитета является правовая идеология, концептуальной основой которой и является правовая доктрина. В данной

связи думается, что правовая доктрина и является фундаментальной основой правопорядка. Кроме того, доктрина лежит в основе правовой идеологии, определяющей основные направления внутренней и внешней политики, в том числе правовой политики и позволяющей достичь состояния упорядоченности общественных отношений нормами права» [98, с. 27].

Изложив вышеизложенное, можно сделать вывод, что имеются все условия и возможности для выделения и классификации новых под-институтов экологического права. Один из наиболее важных субинститутов – «Правовая охрана природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом». Эти нормы, вместе с нормами об особо охраняемых природных территориях, входят в институт «Правовая охрана природных, природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом». В связи с экономической и законодательной модернизацией, проводимой в Казахстане, и основанной на использовании природных ресурсов, большие надежды возлагаются на разработку экологического законодательства в целом и отраслевого законодательства в частности.

Считается, что в связи с отсутствием значительных научных исследований в области правового обеспечения охраны окружающей среды на экологически неблагоприятных территориях Казахстана, данная работа может послужить отправной точкой для дискуссии по данной проблематике, охватывающей широкий круг общественных отношений, требующих специфического правового регулирования.

Таблица 2 - Система Особенной части экологического права (составлено автором)



2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

2.1 Понятийный аппарат института экологически неблагополучных территорий

Характеристику обозначенного нами правового института экологически неблагополучных территорий необходимо начать с термина «окружающая среда», который используется для обозначения интегрированного объекта экологического права и имеет различные трактовки в научной среде: одни учёные считают термины «окружающая среда» и «окружающая природная среда» синонимами (М.М. Бринчук), другие первое понятие частью второго (В.В. Петров, Л.М. Джурович и др.), или второе частью первого (А.Е. Лунёв, К.Г. Гофман, А.А. Гусев) [99, с. 94-95]. Обстоятельное и глубокое исследование этой проблемы провела С.Д. Бекишева, проанализировав дефиницию «окружающая среда» на основе определения ее объема и соотношения с другими понятиями, отметила его неверное использование с позиции не только лингвиста, но и юриста, его неполное определение Экологическим кодексом РК. С.Д. Бекишева считает, что понятие «окружающая среда» является составной частью категории «окружающая природная среда» и предлагает закрепить эту дефиницию законодательно.

Данная точка зрения имеет право на существование, однако, в нашем исследовании мы используем термин «окружающая среда», который закреплен действующим ЭК РК.

Как было отмечено в предыдущем разделе, в Казахстане сформирован правовой институт экологически неблагополучных территорий, который имеет соответствующий понятийный аппарат. Вместе с тем, при наличии уже устоявшихся обозначений таких территорий, как «зона экологического бедствия», «чрезвычайная экологическая ситуация», «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация техногенного характера», есть неточности в их определении, которые, в конечном итоге, могут привести к разночтению на практике. Кроме того, в законодательстве РК не закреплены определения правовых явлений, которые наблюдаются и отрабатываются на практике, например, биологическая безопасность.

Основной категорией, получившей наибольшее развитие в законодательстве Казахстана, является «зона экологического бедствия».

Территория в Казахстане, включающая Приаралье и Семипалатинский ядерный полигон, была официально признана зоной экологического кризиса. В этой области произошли разрушения естественных экологических систем, а также деградация флоры и фауны. Это привело к значительному ущербу жизни, здоровью и имуществу населения из-за неблагоприятных экологических условий.

Приаралье – территория, охватывающая Аральское море и прилегающие регионы. В результате непродуманного водозабора из рек Амударья и Сырдарья, которые обеспечивали почти весь приток воды в Аральское море, площадь моря

существенно уменьшилась. К настоящему времени в Аральском море осталось лишь около 6% от объема его вод середины XX века.

Аральское море до 1960 года являлось одним из крупнейших замкнутых водоемов мира с площадью 68,9 тыс. кв. км и объемом воды 1083 куб. км, его длина составляла 426 км, ширина - 284 км, наибольшая глубина - 68 м. Зона Приаралья являлась регионом с большим разнообразием животного и растительного мира, в водоемах Приаралья обитало 38 видов рыб и ряд видов редких животных, численность сайгаков доходила до 1 млн. голов, флористический состав составлял 638 видов высших растений.

За последние 50 лет суммарный сток рек в Арал сократился в среднем до 12,7 куб. км, или почти в 4,5 раза. Площадь водной поверхности моря сократилась в 8 раз, объем водной массы уменьшился более чем в 13 раз. Уровень воды, находившийся до 1960 года на абсолютной отметке 53,4 м, снизился на 29 м. Уровень засоленности увеличился более чем в 13-25 раз и превышает в 7-11 раз средний уровень минерализации Мирового океана

На месте высохшей части моря, некогда служившего источником существования богатой флоры и фауны и природным климатическим регулятором прилегающих территорий, возникла песчано-соляная пустыня «Аралкум» площадью более 5,5 млн. га, неумолимо захватывающая регион Приаралья» [100].

Такая экологическая катастрофа не могла не повлиять на окружающую природную среду: с обнажившегося дна Аральского моря ежегодно в атмосферный воздух поднимается свыше 75 млн. тонн пыли ядовитых солей, оставшаяся часть вод загрязнена и засолена, изменился климат (наблюдается повышение температуры). «В Приаралье исчезло свыше половины генофонда растительного и животного мира. Практически исчезли 11 видов рыб, 12 видов млекопитающих, 26 видов птиц, 11 видов растений» [101].

Истощение Аральского моря повлияло не только на природу, но и на самих людей, проживающих в данном регионе.

Учеными в регионе Приаралья выявлен высокий уровень младенческой смертности, зависящий от содержания металлов в питьевой воде, превалирование болезней органов дыхания, органов пищеварения, болезней крови, установлена связь болезней с наличием в среде хлоридов, сульфатов и металлов, повышение инвалидизации, структурные особенности первичной онкологической заболеваемости (рак пищевода, желудка, печени). Выявлены нарушения мужской и женской репродуктивной системы и гуморального иммунитета, снижение длины тела у детей, развитие у детей функциональных нарушений ССС и ЖКТ, железодефицитные анемии, бронхиальная астма [101].

Для изменения ситуации Казахстаном был предпринят ряд мер, и одной из них было объявление Приаралья зоной экологического бедствия, что повлекло введение особого режима использования и охраны - установление запрета на некоторые виды деятельности, проведение восстановительных мероприятий и т.д.

В Казахстане еще один регион был объявлен зоной экологического бедствия – Семипалатинский ядерный полигон и прилегающая к нему территория.

Семипалатинский испытательный ядерный полигон (далее - СИП) расположен на пересечении трех областей Казахстана: Восточно-Казахстанской, Павлодарской и Карагандинской и занимает площадь 18 тыс. кв. км. За время функционирования СИП (1949-1989 годы) на его территории было проведено 466 ядерных испытаний, в том числе 30 наземных, 88 воздушных и 348 подземных ядерных взрывов, при этом 13 взрывов повлекли за собой выброс радиоактивных газов в атмосферу. По различным оценкам экспертов около 1,2 миллиона жителей было подвержено влиянию радиационного излучения [102].

В районах, прилегающих к бывшему СИП (85 населенных пунктов с численностью населения 71,9 тыс. человек), отмечается высокий уровень онкологической заболеваемости и смертности населения, болезней системы кровообращения, пороков развития среди новорожденных и эффектов преждевременного старения [103].

По указу Президента Республики Казахстан от 29 августа 1991 года № 409 СИП был закрыт, и территория, на которой располагался полигон, была признана зоной экологического бедствия. Это было вызвано практически пятидесятилетней серией ядерных испытаний, которые нанесли серьезный ущерб окружающей среде и здоровью местного населения.

Территория вокруг Семипалатинского полигона, включая Приаралье, имеет статус зоны экологического бедствия, и ее площадь составляет более 300 тысяч квадратных километров - это почти так же много, как территории Германии или Италии.

Ученые оценивают, что сотни тысяч казахстанцев были подвергнуты воздействию радиации в той или иной степени. Отрицательные последствия радиации затрагивают не только настоящее, но и будущее поколения. В результате ядерных испытаний окружающая среда была серьезно повреждена, что нанесет урон здоровью людей на протяжении многих лет.

Ядерные испытания, проводимые в Казахстане, оставили негативные последствия не только для здоровья людей, но и для экосистемы региона. Результатом ядерных взрывов стали озера, заполненные радиоактивной водой, а ландшафт в зоне бедствия был существенно изменен. Пострадавшие территории, включая Семипалатинский ядерный полигон, занимают общую площадь более 304000 квадратных километров.

В 1993 году бывшее Министерство экологии и биоресурсов сделало попытку оценить ущерб от деградации СИП в Казахстане. «По самым скромным подсчетам ущерб составил сотни миллиардов долларов. В настоящее время на территории Казахстана накоплено 22 млрд. тонн отходов, в том числе, несколько сотен тонн ядерных отходов. Если разделить это число на число жителей Казахстана, то получим цифру 1,5 тыс. тонн отходов на 1 человека» [104].

Такая ситуация привела в 1989 году к зарождению широкого народного движения «Невада – Семей» в поддержку решения о закрытии Семипалатинского ядерного полигона и за прекращение испытаний [105].

В итоге, 29 августа 1991 года при помощи движения «Невада-Семипалатинск» напряженная борьба за прекращение ядерных взрывов на Семипалатинской земле увенчалась успехом – Президентом Казахской Советской Социалистической Республики Н.А. Назарбаевым был подписан Указ «О закрытии Семипалатинского испытательного ядерного полигона» [106]. Полигон был закрыт, а всему региону был придан статус зоны экологического бедствия.

Понятия экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации были закреплены раньше в Законе Казахской ССР от 18.06.1991 года «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР».

Позже они были воспроизведены в Законе РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года, ЭК РК от 9 января 2007 года и новом ЭК РК 2021 года. При этом, в названных законах отсутствует четкое определение зон экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации, только указано, что территории, где имеются признаки экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации, объявляются такими зонами.

Определение зоны экологического бедствия прописано в Модельном законе о зонах экологического бедствия (о статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории) от 3 декабря 2009 года: это «участок территории, где в результате хозяйственной, либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны» [107].

Данное определение можно было бы взять за основу, но, по нашему мнению, в данном определении следовало бы вместо естественнонаучных категорий «флора» и «фауна» использовать юридические – «растительный мир» и «животный мир». Также вызывает сомнение использование понятия «нарушение природного равновесия».

За основу следует взять закрепленные в законодательстве Казахстана понятия «экологическое бедствие» и «чрезвычайная экологическая ситуация». Кроме того, следует оперировать и предлагаемым нами, для введения в оборот, понятием «природно-антропогенный комплекс».

В отличие от понятия «природный комплекс» понятие «природно-антропогенный комплекс» еще не нашло нормативного закрепления в законодательстве РК.

Вместе с тем, в экологическом законодательстве Казахстана имеется понятие «природно-антропогенные объекты». Оно включено в законодательство сравнительно недавно ЭК РК 2021 года. В ЭК РК 2007 года такое понятие не встречается.

Однако, в части 3 ст.6 ЭК РК 2021 года дается общее понятие как для природно-антропогенных объектов, так и для природных объектов: это «совокупность отдельных взаимосвязанных компонентов природной среды, имеющих определенные границы, условия и режим существования» [63]. При этом, как для первых, так и для вторых, не выделяются характерные признаки, но в части 5 данной статьи указано, какие объекты относятся к природно-антропогенным объектам.

Здесь указано два вида объектов: 1) имеющие естественный источник происхождения, но измененные в результате деятельности человека; 2) «обладающие свойствами природного объекта искусственно созданные объекты, имеющие рекреационное значение и (или) выполняющие охранно-защитную функцию для природной среды» [63]. В данном случае понятие «искусственно созданные» весьма относительное. К примеру, к таковым можно отнести искусственные пруды, водоемы, вписавшиеся в естественные ландшафты, может быть, созданные руками человека пещеры, но в отношении растительного и животного мира такое понятие малоприменимо.

Таким образом, суть обособления природно-антропогенных объектов состоит в том, что они представляют собой модифицированные человеком экологические системы с различной степенью его вмешательства. Данный характерный признак следует учесть в определении «природно-антропогенный комплекс».

Предлагается следующее определение:

«природно-антропогенный комплекс – это совокупность взаимосвязанных природных (естественных либо измененных в результате антропогенной деятельности) и искусственно созданных объектов и ресурсов, специально обособленная на нормативном уровне, с целью установления особого режима их использования и охраны».

Приаралье и зона СИП представляют собой совокупность природных (Аральское море, земли, атмосферный воздух, животный и растительный мир) и антропогенных (порты, сельскохозяйственные угодья, жилые постройки, сооружения полигона) объектов и ресурсов. Следовательно, их можно обозначить как природно-антропогенные комплексы. Из-за антропогенной деятельности их влияние на окружающую среду и население стало губительным, что и повлекло установление специфического режима использования и охраны.

Итак, под чрезвычайной экологической ситуацией понимается экологическая обстановка, возникшая на участке территории или акватории, где в результате антропогенной деятельности или естественных природных процессов происходят устойчивые негативные изменения окружающей среды, угрожающие жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных (ч.1 ст.404 ЭК РК 2021 года) [63]. Территорию, на которой создалась такая обстановка условно можно назвать зоной чрезвычайной экологической ситуации.

На наш взгляд, данное определение следует изменить с учетом уже используемых в действующем законодательстве устойчивых юридических

конструкций (не «жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем», а «создающие реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде»). Кроме того, рекомендуется использовать закрепленные в ЭК РК понятия «природные объекты» или «компоненты природной среды».

В таком случае определение можно сформулировать следующим образом:

«чрезвычайная экологическая ситуация – экологическая обстановка, возникшая на участке территории или акватории, где в результате антропогенной деятельности или естественных природных процессов происходит деградация природных объектов, компонентов природной среды, создающая реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде».

Здесь мы не используем понятия «естественные экологические системы» и «генетические фонды растений и животных», так как они уже охватываются таким понятием как «окружающая среда», которая включает в себя природную среду.

Экологическое бедствие – экологическая обстановка, возникшая на участке территории, где в результате антропогенной деятельности или естественных природных процессов произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, разрушение естественных экологических систем и (или) ухудшение состояния растительного и животного мира (ч.1 ст.404 ЭК РК 2021 года) [63].

Данное определение также имеет аналогичные недостатки. Поэтому полагаем, что под экологическим бедствием необходимо понимать «экологическую обстановку, возникшую на участке территории или акватории, где в результате антропогенной деятельности или естественных природных процессов произошла деградация природных объектов, компонентов природной среды более чем на 50%, причинившая существенный вред жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде».

Взяв за основу указанные в законодательстве определения чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, а также, используя понятие «природно-антропогенный комплекс», можно предварительно сформулировать определение зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия:

Зона чрезвычайной экологической ситуации – это природно-антропогенный комплекс с установленным специальным правовым режимом для устранения деградации природных объектов, компонентов природной среды, создающей реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде.

Зона экологического бедствия – это природно-антропогенный комплекс с установленным специальным правовым режимом для устранения или минимизации деградации природных объектов, компонентов природной среды более чем на 50%, причинившей существенный вред жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде.

Однако, определение зоны чрезвычайной экологической ситуации должно быть подвергнуто доработке в связи с некоторыми теоретическими нюансами юридической терминологии, существующими в казахстанском законодательстве.

Одной из теоретических проблем, требующих разрешения, является соотношение понятий «чрезвычайная экологическая ситуация», «чрезвычайная ситуация природного характера» и «чрезвычайная ситуация техногенного характера».

Решение проблемы защиты граждан от чрезвычайных и иных кризисных ситуаций всегда имело и имеет существенное значение.

По статистическим данным в Казахстане за 2020 год зарегистрировано 14 696 чрезвычайных ситуаций и происшествий природного и техногенного характера, в которых пострадали 143 856 человек, в т.ч. 2 793 человек погибло. Материальный ущерб составил 5 млрд. 096,7 млн. тенге [108].

Под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, пожара, вредного воздействия опасных производственных факторов, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей [108].

Такие ситуации можно подразделить на три вида: природного, техногенного и социального характера.

Чрезвычайные ситуации природного характера - чрезвычайные ситуации, сложившиеся в результате опасных природных явлений (геофизического, геологического, метеорологического, агрометеорологического, гидрогеологического опасного явления), природных пожаров, эпидемий, поражения сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями [109].

В законодательстве встречается и такой термин, как «чрезвычайная экологическая ситуация», под которой понимается, как мы указали выше, «экологическая обстановка, возникшая на участке территории или акватории, где в результате антропогенной деятельности или естественных природных процессов происходят устойчивые негативные изменения окружающей среды, угрожающие жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных» (ч.1 ст.404 ЭКРК 2021 года) [63].

Несмотря на схожесть понятий «чрезвычайные ситуации природного характера» и «чрезвычайная экологическая ситуация» и возможную необходимость их унификации, в настоящее время они несут различную смысловую нагрузку.

Так, в первом понятии основной акцент делается на причину чрезвычайной ситуации – опасные природные явления. Указанные явления напрямую угрожают интересам (в том числе и материальным) человека и окружающей

среде. При этом угроза реальна, но она может и не наступить при оперативном реагировании соответствующих служб.

Во втором понятии упор сделан на причинение вреда окружающей среде, в результате чего вторичным вредом является угроза жизни и (или) здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. Причиной такой ситуации выступают не только природные явления, но и деятельность человека. Кроме того, при чрезвычайной экологической ситуации вред уже состоялся – произошли устойчивые негативные изменения.

Следующим видом чрезвычайных ситуаций являются чрезвычайные ситуации техногенного характера – чрезвычайные ситуации, вызванные вредным воздействием опасных производственных факторов, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях [63].

Здесь основной причиной образования чрезвычайной ситуации являются не природные, а техногенные факторы, т.е. объекты и процессы, которые созданы или в них внедрены «небиосферные, синтезированные человеком искусственные элементы (вещества)» [110, с. 20]. Вместе с тем, они также могут повлечь вредные последствия для окружающей среды и населения. Только данный вред вызван не природными явлениями, а деятельностью человека. Данный экологический вред можно считать антропогенным.

Третий вид чрезвычайных ситуаций – чрезвычайная ситуация социального характера: чрезвычайная ситуация, обусловленная возникновением на определенной территории противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью, значительный имущественный ущерб или нарушения условий жизнедеятельности населения [111].

В основе возникновения лежат социальные причины. Социальный (от лат. *socialis* общий, общественный), т.е. связанный с обществом, с человеком, взаимоотношениями между людьми в данном социуме.

Гипотетически, и эта ситуация может повлечь экологический вред, если в результате действий граждан, террористов или других субъектов, произошел, например, взрыв на промышленно опасных предприятиях.

Подводя итоги рассмотрения понятийного аппарата института экологически неблагополучных территорий, констатируем:

1. Зона чрезвычайной экологической ситуации – это природно-антропогенный комплекс с установленным специальным правовым режимом для устранения деградации природных объектов, компонентов природной среды, создающей реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде.

2. Зона экологического бедствия – это природно-антропогенный комплекс с установленным специальным правовым режимом для устранения или минимизации деградации природных объектов, компонентов природной среды более чем на 50%, причинившей существенный вред жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде.

3. Для разграничения смежных понятий «чрезвычайная экологическая ситуация», «чрезвычайная ситуация природного характера», а также «чрезвычайная ситуация техногенного характера» и предупреждения «разночтения» на практике, предлагается понятие «чрезвычайная экологическая ситуация» изменить на «нестабильная экологическая ситуация». Также корректировке подлежит и определение данной правовой категории.

4. Предлагается в ст.404 ЭК РК внести следующие изменения и дополнения:

- изменить название статьи на «Статья 404. Нестабильная экологическая ситуация и экологическое бедствие»;

- ч.1 ст.404 изложить в следующей редакции:

«1. Нестабильная экологическая ситуация – состояние участка территории или акватории, при котором под воздействием антропогенной деятельности или естественных природных процессов происходит деградация природных объектов, компонентов природной среды, создающая реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью и имуществу людей или окружающей среде».

5. Включение в юридический оборот Казахстана понятия «природно-антропогенный комплекс» предполагает консолидацию норм о таких комплексах в единый нормативный правовой акт, в котором помимо зон экологического бедствия и зон нестабильной экологической ситуации будут включены нормы о рекреационных, лечебно-оздоровительных зонах и иных участков природы, существенно преобразованных деятельностью человека. Такой правовой акт может иметь форму самостоятельного Закона РК «О природно-антропогенных комплексах с особым эколого-правовым режимом».

2.2 Критерии и процедуры создания экологически неблагополучных территорий

Понятие «критерий» имеет греческое происхождение и переводится как средство для суждения, решения. Критерий есть признак, на основании которого производится оценка, средство проверки, мерило оценки [112].

Критериями для создания экологически неблагополучных территорий являются официально признанные критерии оценки экологической обстановки территорий, которые содержатся в Приказе и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов РК от 13 августа 2021 года № 327 «Об утверждении критериев оценки экологической обстановки территорий» [113].

Согласно п.2 «критерии оценки экологической обстановки территорий - совокупность показателей, характеризующих ухудшение состояния здоровья населения и окружающей среды».

Рассмотрим и сопоставим указанные критерии с оценкой некоторых экологически неблагополучных регионов Казахстана.

Экологическая ситуация в Казахстане складывается не лучшим образом. Если рассмотреть реестр экологических проблем, то некоторые ученые классифицируют их на несколько видов.

По словам доктора юридических наук Ж.С. Елюбаева, можно выделить проблемы, которые имеют глобальный, национальный и локальный характер. К глобальным проблемам относятся изменение климата, разрушение озонового слоя земли, исчезновение растительных и животных видов, а также деградация и опустынивание земель. Национальные проблемы связаны с наличием зон экологического бедствия, отрицательным воздействием на морские и прибрежные экосистемы вследствие интенсивного освоения ресурсов шельфа Каспийского моря, загрязнением и истощением водных ресурсов, историческими загрязнениями и воздействием ВПК. Локальные проблемы включают загрязнение атмосферного воздуха, радиоактивное, бактериологическое и химическое загрязнения, засорение почв промышленными и бытовыми отходами и чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера [114].

Одним из факторов, влияющих на экологические проблемы Казахстана, является наследие советской экономики, которая не учитывала экологические потребности населения. В прошлом проекты, такие как размещение производственных предприятий, не оценивались на их воздействие на окружающую среду и не проходили соответствующей экологической экспертизы, что привело к негативным последствиям для здоровья населения. Многие из этих предприятий продолжают оказывать вредное воздействие на здоровье окружающих.

Практически все промышленные предприятия теплоэнергетической и металлургической отрасли были спроектированы и построены в 60-70-х годах.

По этой причине, существующие очистные сооружения морально устарели и способны улавливать только твердые частицы – пыль, золу и сажу. В то же время, газовые составляющие - окислы серы, азота, углерода и другие вредные компоненты, поступают в атмосферный воздух напрямую без какой-либо очистки.

К примеру, в составе выбросов Павлодарского алюминиевого завода газообразные соединения составляют 33,65 % или 43 240 тонн в год, Аксуского завода ферросплавов 55,5 % или 60 229 тонн в год.

Вредное воздействие таких выбросов общеизвестно. Оксид алюминия (Al_2O_3 – загрязняющее вещество II класса опасности, ПДК_{с.с.} – 0,01 мг/м³) в твердом виде, образуется при производстве алюминия методом электролиза. Токсическое действие оксида алюминия выражается в поражении легких, что приводит к альминозу лёгких.

Не меньшую нагрузку на экологическую обстановку создают выбросы сероводорода (сернистый водород, сульфид водорода, дигидросульфид — бесцветный ядовитый газ, при больших концентрациях разъедает многие

металлы). Вдыхание воздуха с небольшим его содержанием вызывает головокружение, головную боль, тошноту, а со значительной концентрацией приводит к коме, судорогам, отёку лёгких.

Со времен советского периода остались залежи промышленных отходов, которые не были ликвидированы, и сейчас это становится проблемой для современных предприятий. Они не хотят или не могут решать проблемы, созданные своими предшественниками, что приводит к конфликтным ситуациям. «За предыдущие десятилетия были накоплены значительные исторические объемы отходов тяжелой промышленности, агропромышленного комплекса и разработки полезных ископаемых. При этом значительная часть таких отходов токсична, а часть из них – радиоактивна» [115]. Это так называемая проблема исторических загрязнений.

Возникающие загрязнения, называемые историческими, возникают из-за бездействия и нерасторопности владельцев участков природы, которые были заражены опасными химическими и другими веществами в результате деятельности промышленных предприятий, прекративших свою работу. Эти загрязнения превышают установленные нормативы и наносят вред окружающей среде.

В 90-ые годы XX в. многие месторождения запасов минерального сырья брошены или выведены из эксплуатации без учета экологических требований, сейчас представляют опасность для населения и иных биологических объектов.

К примеру, в Восточном Казахстане имеется 52 места, где расположены исторические и бесхозные отходы, в связи с высокоразвитой речной системой. В области практически все накопители отходов находятся на площадках водосбора рек и загрязняют их (систематически фиксируются высокие загрязнения).

Еще одной из причин является нахождение на территории Казахстана уже закрытых объектов военно-промышленного комплекса бывшего СССР, и действующего космодрома «Байконур», последствия деятельности которых сказываются на окружающей среде.

Вследствие длительной эксплуатации объектов военного назначения значительные территории страны загрязнены радиоактивными, биологическими и химическими веществами в концентрациях, представляющих опасность для человека.

Третьей причиной является деятельность промышленных предприятий, особенно объектов нефтегазового комплекса.

Четвертая причина – незаконная деятельность физических лиц по сбору, отлову, уничтожению видов животных и растений.

Попытаемся проанализировать некоторые экологические проблемы регионов Казахстана.

Атырауская область. Она отличается неблагоприятной экологической обстановкой, что обусловлено расположением в регионе крупных нефтегазовых и промышленных предприятий, существенно загрязняющих окружающую среду.

На протяжении многих лет качество атмосферного воздуха вызывает обоснованные жалобы жителей. Основные проблемы сводятся к тому, что:

1. Отсутствие полигонов твердо-бытовых отходов (ТБО) в городе Атырау и районах области. В настоящее время на территории Атырауской области имеется 70 свалок ТБО, из них: по 9 ед. (Жылыойский, Исатайский, Махатский, Кызылкогинский, Индерский, Курмагазинский районы, г.Атырау) оформлены разрешительные документы, 61 ед. (в сельских округах районов) не имеют разрешительных документов. Однако, свалки не соответствуют нормам и требованиям по эксплуатации полигонов ТБО, в результате чего происходит самовозгорание, разброс мусора ветром.

2. Загрязнение атмосферного воздуха города при эксплуатации полей испарения «Тухлая балка» ТОО «АНПЗ» (Атырауский нефтеперерабатывающий завод) и ГКП «Атырау су арнасы». Сбросы фекальных стоков без очистки направляются на «Тухлую балку» от города Атырау. Вместе с тем, туда же направляются промышленные стоки от производств города и Атырауского нефтеперерабатывающего завода, при испарении стоков в накопителе происходит загрязнение воздушного бассейна города (запах в городе). «Источником большой экологической опасности является поля испарения левобережной части города Атырау «Тухлая балка», сооруженные в 1945 году, куда ежесуточно отводится около 10-15 тыс.м³ сточных вод. В настоящее время в отстойнике скопилось огромные объемы загрязненных жидких отходов, содержащих нефтепродукты, фенолы, хлориды, соли аммония, тяжелые металлы. Значительная часть накопителя покрыта слоем нефтепродуктов. Близость полей испарения к руслу реки Жайык, наличие гидравлического уклона вод в сторону реки, отсутствие гидроизоляции ложа накопителя создают условия для загрязнения этими компонентами вод реки Жайык через грунтовые воды». Так, в апреле 2018 года в Атырау в районе Тухлой балки было выявлено 250-кратное превышение ПДК по сероводороду [116].

ТОО «АНПЗ» ежегодно увеличивает объемы эмиссий завода. Если в 2017 году объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу составляло 6,175 тыс. тонн (в 2018 году - 9,598 тыс. тонн), то в 2019 году этот объем увеличился до 9,659 тыс. тонн (за 6 мес. 2020 года - 6,025 тыс. тонн).

Согласно данным Республиканского центра развития здравоохранения в г.Атырау, одним из высоких показателей заболеваемости в области является болезнь органов дыхания.

Так, за 2019г. (в сравнении с 2017, 2018г) по области зарегистрировано 71,5 тыс. (73,0/74,5) случаев заболевания органов дыхания, а также 631 (493/508) случаев летального исхода. То есть статистика свидетельствует об его ежегодном росте.

Следует отметить, что загрязнение воздуха увеличивает смертность, особенно от заболеваний сердечно-сосудистых и дыхательных систем.

Как известно, в результате сжигания газа на факельных установках ТОО «АНПЗ» в атмосферный воздух выделяются загрязняющие вещества: диоксид азота, диоксид серы, сероводород, оксид углерода, метан и др.

Загрязняющие вещества, такие как «сероводород» и «диоксид азота», встречающиеся при сжигании газа на факельной установке, фиксируются на постах контроля качества воздуха города.

К примеру, в 2018г. (в сравнении 2017г.) в непосредственной близости от ТОО «АНПЗ» наблюдалось увеличение среднесуточной концентрации по диоксид азота на 0,0072 мг/м³ (с 0,0355 мг/м³ в 2017 году до 0,0427 мг/м³ в 2018 году). При этом среднесуточный ПДК по «диоксид азоту» составляет 0,04 мг/м³.

До настоящего времени ТОО «АНПЗ» допускает сверхнормативные выбросы по данному загрязняющему веществу.

В результате сжигания газа на факельных установках допущены самовольные выбросы диоксид азота и других загрязняющих веществ.

«Диоксид азота» - это очень токсичное, раздражающее дыхательные пути человека в небольших концентрациях, вызывающее воспаление легких в больших концентрациях. Он в основном влияет на дыхательные пути и легкие, приводит к изменению состава крови, в частности, снижает гемоглобин в крови.

В небольших концентрациях, составляющих только 0,23 мг/м³, человек чувствует наличие этого газа. Эта концентрация является пределом определения диоксида азота. Однако способность тела его обнаружить исчезает после 10 минут дыхания, но при этом ощущается сухость и зуд пищи.

При концентрации 0,14 мг/м³, ниже пределов определения, ослабляет ночную зрительную способность, способность к адаптации глаз к темноте.

Только в концентрации 0,056 мг/м³, что в четыре раза ниже предела обнаружения, приводит к увеличению усилий на дыхание (у здоровых лиц, а у лиц с хроническими заболеваниями легких испытывают затруднения в дыхании в концентрации 0,038 мг/м³).

Анализ материалов проверок природоохранных органов в деятельности ТОО «АНПЗ» показал, что выявляемые нарушения касательно загрязнения атмосферного воздуха однотипные и не находят своего устранения, при этом ежегодно продолжают негативные воздействия на окружающую среду, ухудшающие экологическую ситуацию в городе.

В частности, в период с 2017 по 2020 год за нарушение требований экологического законодательства ТОО «АНПЗ» привлечено 35 раз (в т.ч. по ст.324 КоАП наложено 10 предупреждений, а также за 25 правонарушение по ст.326, 327, 328, 331,332, 462 КоАП наложен штраф на сумму 62,7 млн. тенге).

Несмотря на это, ТОО «АНПЗ» продолжает игнорировать требования экологического законодательства, его несоблюдение имеет системный характер.

К примеру, 27.07.2018 года ТОО «АНПЗ» органами экологии выдано предписание о недопущении сжигания топливного газа на факельной установке без экологического разрешения на эмиссии.

Однако, по истечению уже 2-х месяцев с момента выдачи данного предписания ТОО «АНПЗ» вновь допускает сжигание газа, и это продолжается до сегодняшнего дня.

На протяжении нескольких лет в г. Атырау наблюдается высокое загрязнение (ВЗ) и экстремально высокое загрязнение (ЭВЗ) по концентрации в воздухе «сероводорода».

«Сероводород» - бесцветный газ с характерным запахом тухлых яиц, который участвует в естественном кругообороте серы. Образуется при разложении органических отходов в выгребных ямах, сооружениях для удаления сточных вод. Является побочным продуктом при очистке нефти и природного газа. Определяется на станциях водоочистки. Присутствует в воздухе некоторых нефтяных газовых месторождениях. Прямое раздражающее действие «сероводорода» вызывает поражение нервной системы, дыхательных путей и глаз, приводит к отеку легких.

По данным Всемирной организации здравоохранения (далее - ВОЗ) высокие концентрации сероводорода парализуют дыхательные центры головного мозга, что приводит к остановке дыхания, асфиксии и смерти. Сероводород – смертельный яд людей.

Согласно данным национального Института профессиональной безопасности и здоровья (NIOSH), сероводород – ведущая причина внезапной смерти на рабочих местах. Длительное систематическое его воздействие на человека снижает иммунологическую реактивность организма и повышает заболеваемость ангинами, катаром верхних дыхательных путей, пневмонией.

За 8 месяцев 2020 года зарегистрировано 155 случаев ВЗ и 2 ЭВЗ атмосферного воздуха по «сероводороду».

Основным источником «сероводорода» является поля испарения «Тухлая балка», принадлежащей ТОО «АНПЗ». В ходе проверок органами экологии установлено, что в сточных водах ТОО «АНПЗ» допускаются сверхнормативные концентрации загрязняющих веществ.

На сегодняшний день, продолжение сброса сточных вод ТОО «АНПЗ» на поля испарения «Тухлая балка» возобновляет процесс испарения грязного осадка на дне, в результате чего в атмосферный воздух выделяется «сероводород» и приводит к распространению по городу под влиянием ветра.

Кроме этого, как следует из научного исследования академика НАН РК Диярова М. касательно поля испарения «Тухлая балка», постоянный и продолжающийся сброс жидких отходов ТОО «АНПЗ» на поля испарения может привести к катастрофическому воздействию на воздушный бассейн города, а также на реку Урал.

3. Нефтяное загрязнение вод. В зоне затопления Каспийского моря после работ по добыче нефти остались 14 нефтяных скважин, которые необходимо ликвидировать.

4. Засорение вод. На дне реки Урал находятся 14 затонувших плавательных средств, которые не только создают угрозу судоходству, но и засоряют воду. Также есть угроза загрязнения вод остатками топлива и иными загрязняющими веществами.

Восточно-Казахстанская область:

1. Загрязнение воздушного бассейна, водных источников и почвы в городах и населенных пунктах области, обусловленные эмиссиями предприятий государственного коммунального сектора.

2. Загрязнение окружающей среды твердо-бытовыми отходами, образованными от жизнедеятельности населения.

3. Загрязнение атмосферного воздуха города Усть-Каменогорск. Наряду с воздействием промышленных предприятий также оказывают влияние выбросы от отопления частного сектора и автотранспорта. Крупным загрязнителем является ТОО «Казцинк».

4. Наличие локальных очагов радиоактивного загрязнения на территории области. В области имеются исторически сложившиеся участки с повышенным радиационным фоном, а именно:

- территория бывшего АО «Белогорский горно-обогатительный комбинат», расположенная в п. Асу-Булак Уланского района;

- территория бывшего АО «Иртышский химико-металлургический завод», расположенная в п. Первомайский Шемонаихинского района;

- территория бывшей доводочной фабрики треста «Калбаолово», расположенная в районе Студгородка г. Усть-Каменогорска.

В 2005 году, в рамках программы по разработке научно-обоснованного Экологического паспорта города Усть-Каменогорска, были собраны, систематизированы и уточнены, посредством ревизии, все имеющиеся на тот период материалы радиоэкологических работ. Полученные данные были сведены и представлены в Кадастре радиоактивных аномалий и источников ионизирующего излучения, выявленных на территории Усть-Каменогорска. Согласно Кадастра в Усть-Каменогорске имеется 206 очагов радиоактивного загрязнения. Дезактивация и захоронение всех имеющихся очагов требует значительных средств и главное – спецхранилищ (могильников), имеющих лимиты и разрешение на хранение радиоактивных отходов (РАО).

Наличие таких радиоактивно загрязненных участков, в комплексе с уже имеющимся рядом экологических проблем, может повлечь за собой определенные негативные последствия, как для здоровья населения, так и всей экосистемы города.

5. Последствия испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне. В районах области, подвергшихся воздействию радиации, проживает 1,1 млн. человек (80% от всего населения области). Люди здесь болеют онкологическими и сердечно-сосудистыми заболеваниями, лейкозами, расстройствами центральной нервной системы. Область лидирует по уровню генетических мутаций. Эти болезни неизлечимы и сопровождают человека всю жизнь, а генетические мутации передаются из поколения в поколение.

6. На территории Восточного Казахстана действуют промышленные предприятия горнодобывающей, металлургической промышленности и теплоэнергетики, которые привели к образованию исторических загрязнений. Эти объекты, принадлежащие государству, оказывают негативное воздействие на окружающую среду, включая подземные и поверхностные воды, почву и

воздух. Согласно данным Комитета геологии МИР РК, на территории области насчитывается 247 объектов техногенных минеральных образований, включая хвостохранилища, отвалы вскрышных пород и шлаки металлургического производства, общим объемом более 6,8 миллиардов тонн. Некоторые из этих объектов являются бесхозными и могут представлять угрозу для здоровья населения. Кроме того, каждый год в области образуется около 40 миллионов тонн промышленных отходов, главным образом, от горнорудной промышленности. Все эти проблемы имеют трансграничный характер и требуют финансирования из республиканского бюджета.

7. Самовольная добыча полезных ископаемых. На территории области находятся 283 объекта недропользования, в том числе 101 связан с добычей общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ). Вместе с тем, наряду с законной добычей ОПИ, также, практически повсеместно, распространена незаконная добыча ОПИ, без каких-либо разрешительных документов. Указанные ископаемые в дальнейшем используются в качестве стройматериалов при строительстве, в том числе, реконструкции, капитальном и текущем ремонте объектов, расположенных на территории области. Учитывая, что основная часть строящихся объектов расположена в г. Усть-Каменогорск и Семей, незаконная добыча ОПИ, в большинстве случаев, происходит именно на территории указанных городов, а также, в прилегающих к ним районах.

Незаконная добыча ОПИ организована в местах, вблизи которых ведется строительство автодорог. При этом, ущерб от подобной незаконной деятельности причиняется не только экономическим интересам государства. Обеспокоенность также вызывает состояние земель. В процессе деятельности, связанной с недропользованием, на землях снимается плодородный слой почвы, нарушается рельеф земель, что приводит к их деградации. В свою очередь, работы по рекультивации подобных земель никем впоследствии не производятся.

Кзыл-Ординская область.

1. Угроза биологического загрязнения. В населенных пунктах специальные места захоронения животных и скота (скотомогильники) не соответствуют санитарно-эпидемиологическим требованиям. На сегодняшний день в области общее количество скотомогильников и захоронений биологических отходов – 146, из них 69 – типовые.

2. Земли, находящиеся в водоохранной зоне г. Кызылорды, загрязнены золоотвалами бывшей ТЭЦ-6, и возникла проблема их рекультивации. Из-за перехода ТЭЦ на жидкое и газовое топливо эксплуатация золоотвала была прекращена, и теперь его сухие карты стали источником пылевыведения. Ситуация с золоотвалом уже несколько лет является проблемой, и проведение рекультивационных работ на данном объекте является крайне необходимым. Кроме того, этот объект расположен в водоохранной зоне реки Сырдарья, а выбросы пыли негативно сказываются на близлежащей жилой застройке и самой реке.

3. Загрязнение, засорение и истощение вод реки Сырдария, что вызвано отсутствием во многих местах водоохраных зон и полос.

4. Проблема осушения Аральского моря состоит в необходимости сохранения и защите земель осушенного дна от деградации и засоления. В прошлом Аральское море занимало обширную площадь в 66,1 тыс. кв. км и имело большой объем воды, превышающий 1000 км³. Наибольшая глубина достигала 69 м, а средние глубины колебались в пределах 25-35 м. Соленость воды была от 8 до 14 г/л. Однако в 80-е годы прошлого века озеро начало существенно уменьшаться - уровень воды снизился на 15 м, площадь сократилась практически вдвое, а объем воды уменьшился более чем в 3 раза. Соленость воды значительно увеличилась до 25-50 г/л. В результате, озеро распалось на две части - Малый (Северный) и Большой Арал, и река Сырдарья, которая прежде впадала в Большой Арал, теперь впадает в Малый Арал. Водный бассейн был серьезно нарушен, что привело к исчезновению пресноводной рыбы, а оставшиеся виды рыб, такие как лещ, жерех, судак и сазан находятся на грани исчезновения [117].

Проблема обнажившегося дна Аральского моря привела к возникновению соле-пылевых бурь, что оказало негативное воздействие на здоровье людей в Приаралье. Насыщенность воды и воздуха солью значительно увеличилась и стала причиной высокого уровня желудочно-кишечных заболеваний, анемии, детской смертности и врожденной патологии в этом регионе. Более того, соль Арала была найдена на ледниках Памира и Тянь-Шаня, а площадь оледенения на Тянь-Шане сократилась на 40% за последние 30 лет, что также связано с уменьшением площади Аральского моря. [118]. Многие из исследуемых людей в возрасте 25-40 лет и старше 40 лет имеют сердечно-сосудистые заболевания. Основной причиной хронического пиелонефрита у большинства обследуемых является низкокачественная питьевая вода.

В Шиелийском районе Кызылординской области наблюдается увеличение числа случаев глазных заболеваний и нервных расстройств среди подростков в возрасте 12-18 лет, а в Аральском и Жанакорганском районах в этом же возрастном диапазоне часто встречаются повышенное артериальное давление, тугоухость, логоневроз и хронический гайморит.

Все это связано с высоким уровнем минерализации и жесткости воды, пылесолевыми бурями, загрязнением окружающей среды канцерогенами, развитием нефтедобычи и частыми запусками ракет. Такие негативные факторы не могут не влиять на здоровье населения Кызылординской области. [119].

Все природные объекты взаимосвязаны между собой, поэтому одна экологическая проблема влечет за собой другую. Так, трагедия Аральского моря воздействует и на земельные ресурсы, которые теряют свое плодородие, качество в результате опустынивания и техногенных перегрузок, либо подвержены подтоплению и засолению. Трагедия Аральского моря повлияла на изменение климата Центрально-азиатского региона в сторону повышения континентальности.

5. Биологическое загрязнение. Потенциальную угрозу бактериологического заражения представляет деятельность биологического полигона на острове Возрождения в Аральском море. Учитывая, что некоторые биологические агенты сохраняются длительное время в объектах окружающей среды и организме животных, существует реальная угроза распространения их на территории республики и других сопредельных государств. Не исключено, что на острове Возрождения существуют природно-очаговые зоны некоторых особо опасных инфекций, таких, как чума, сибирская язва и туляремия [118].

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

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

За последние три года ситуация не изменилась. Так, 11 октября 2018 г. ракета-носитель «Союз» не смогла вывести на орбиту пилотируемый корабль и упала на территорию Казахстана в трех местах (Улытауский район Карагандинской области к юго-западу от Жезказгана, 16 км от села Талап и 28 км от Жезказгана, на расстоянии 19 км от села Талап и 35 км от Жезказгана). Хотя, по утверждению компетентных органов, «компонентами топлива для РН «Союз» являются керосин и жидкий кислород» [120], по мнению экологов, «помимо керосина в ракетах-носителях «Союз» используется топливо с секретным химическим составом» [121].

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

7. Проблема питьевой воды. Загрязнителями питьевой воды на территории области являются общая жесткость, сульфаты, хлориды, железо и общая минерализация. Данные эпидемиологических исследований показали, что питьевая вода повышенной минерализации оказывает неблагоприятное действие на развитие таких заболеваний, как мочекаменная и гипертоническая болезни, полиартриты обменного характера. Вода с повышенным содержанием железа оказывает выраженное неблагоприятное влияние на кожные покровы человека, вызывая сухость и зуд.

8. Незаконная охота. В этом регионе расположены пути миграции сайгаков. Из материалов уголовных дел следует вывод о высокой материальной оснащенности браконьеров, специализирующихся на незаконной добыче сайги

(оружие, скоростная, высокопроходимая автотехника и др.), на фоне слабой материальной базы правоохранительных органов.

9. Проблема отсутствия рыбозащитных устройств. Вследствие попадания из пресной в соленую воду Малого Аральского моря ежегодно регистрируется массовый мор рыбы, из за отсутствия рыбозащитных устройств на Кокаральской плотине.

Отсутствие рыбозащитных устройств в шлюзах каналов, по которым производится полив рисовых полей, также приводит к гибели рыбных ресурсов.

Мангистауская область:

1. Проблема засорения и загрязнения вод. Серьезные экологические проблемы возникли в регионе Каспийского моря, которое является одним из наиболее продуктивных рыбохозяйственных водоемов планеты, в котором концентрация мирового генофонда осетровых определяется уникальными свойствами экосистемы его северной части и впадающих в него рек. Уникальность Каспия определяют его географические и биохимические параметры.

Мелководная шельфовая зона северного и северо-восточного Каспия представляет собой богатый ареал естественного воспроизводства рыб и птиц, основу которого составляет кормовая база, включающая сотни видов бентосных организмов и десятки видов планктонов и донных водорослей. Поэтому, почти все виды рыб Каспийского моря, в том числе осетровые, обитают в казахстанских водах Каспия и дельте рек Волга и Урал.

На островах северо-восточной части Каспия находятся основные места обитания каспийского тюленя. В водно-болотных угодьях обитают, а во время миграции находят временное пристанище миллионы водоплавающих птиц, около трети из них остаются на зимовку [121].

В настоящее время регион испытывает ряд трудностей, связанных с негативным влиянием экологических проблем, включая последствия подъема уровня моря, нерешенные проблемы загрязнения окружающей среды прошлых лет и текущих загрязнений, продолжающейся деградации экосистем и сокращения биологического разнообразия.

С целью сохранения биоресурсов уникальной экосистемы Северного Каспия, и, особенно, видов осетровых рыб, акватория восточной части Северного Каспия, включая дельты рек Волга и Урал, постановлением Правительства РК в 1974 году объявлена заповедной зоной с особым статусом и режимом охраны. С учетом заповедной зоны, примыкающей со стороны России, акватория всего Северного Каспия является заповедной зоной. Однако, в оставшейся части Каспийское море интенсивно загрязняется предприятиями нефтегазового комплекса.

Уникальность рассматриваемой региональной проблемы заключается в засорении вод крупными судами и иными плавательными объектами, которые не только создают помехи для нормального судоходства, но и несут угрозу загрязнения вод топливом. Так, с ноября 2015 года на мысе «Песчаный» в акватории Каспийского моря на мели стоит Иранский сухогруз «Tiba»,

актуальными являются вопросы откачки, переработки нефтепродуктов и дальнейшей утилизации судна. После каждой откачки нефтепродуктов (дважды в объеме 500 м³) соответствующими органами, с целью проведения мониторинга, производились отборы проб воды внутри и с наружи судна, где имелось превышение ПДК. Последний отбор проб воды вокруг стоянки судна был произведен 07 ноября 2016 года, где результаты анализа проб воды, как и ранее, показали превышение ПДК.

15 ноября 2016 года судно (танкер) «АРАКС», под флагом Российской Федерации, по причине технической неисправности (поломка рулевого и срыва якоря) прибило к берегу и встало на мель в прибрежных водах Каракиянского района, в районе мыса «Песчаный» (пос. Курык), на расстоянии около 100 метров от берега Каспийского моря.

На борту судна имелось 17 мешков, 13 двухсот литровых бочек замазученного грунта полученных с других судов (в настоящее время находятся внутри судна), 130 тонн подсланиевых вод полученных также с других судов, 130 тонн отработанных масел, около 200 тонн нефтепродуктов и около 500 тонн заборной воды в танках (водонепроницаемые отсеки).

С 1983 года в результате аварии на скважине произошло опрокидывание и затопление самоподъемной плавучей буровой установки (СПБУ) «60 лет Азербайджана» в 23 км. от мыса «Ракушечный». Определенная часть дизтоплива затонула в резервуарах хранения вместе с буровой установкой.

19 октября 2014 года судно «НАМ-217» (длина корпуса - 63,39 м, ширина – 16 м, судовладелец ТОО «Каспиан Дреджинг энд Контрактор»), села на мель в Казахском заливе. Для предотвращения загрязнения окружающей среды были откачаны масла и дизельное топливо. На сегодняшний день, в связи с экологической угрозой, на акваторию Каспийского моря проводятся очистительные работы. Проблема сбора и переработки отходов, что связано с отсутствием полигонов ТБО.

2. Химическое загрязнение. Одной из проблем является загрязнение отходами колчедана и серы, находящимися на территории ТОО «КазАзот». Количество колчедана составляет 96852,9 тонн, а количество серы – 4939,2 тонн. Данное загрязнение является историческим, так как произошло в период деятельности «Сернокислотного завода» (СКЗ). ТОО «КазАзот» за время своей деятельности серную кислоту не выпускало, сырье для этого не приобретало и никакой производственной деятельности на территории СКЗ не производило.

Еще одна проблема – хранилище ураносодержащих отходов химического производства «Кошкар-Ата». Хранилище отходов производства «Кошкар-Ата» является экологической проблемой региона (104,8 млн. тонн отходов, в т.ч. радиоактивных 51,8 млн. тонн, площадью 66 км²). Прилегающая территория к местам размещения отходов, под их воздействием в почвах увеличивается содержание водорастворимых солей, снижается уровень микробной массы, происходит эрозия пляжных зон и практически нарушены химические и биологические параметры почвы, ухудшается состояние растительного покрова.

Третьей крупной проблемой загрязнения являются нефтяные отходы и 11 несанкционированных шламонакопителей, расположенных в г.Жанаозен на территории АО «Озенмунайгаз». Отходы находятся на территории г.Жанаозен, в районе МУ-3, ЦППН (S - 130, 0748 га), Алыбсеноманский (бывший технический водозабор, S - 859,3 га). На контрактной территории АО «Озенмунайгаз» (г.Жанаозен) расположены 11 несанкционированных шламонакопителей с объемом отходом 1 288,35 тыс.м³.

Нефтяной амбар площадью 84 га образовался в 1974 году, вследствие аварии на магистральном трубопроводе «Узень-Гурьев-Куйбышев», заполнен в основном пластовыми водами, на его поверхности имелась пленка нефти слоем 0,5-1,5 метра, а отходы, размещенные на указанных шламонакопителях, не являются результатом деятельности АО «Озенмунайгаз».

В данном случае образовалось историческое загрязнение. И возникает вопрос, кто должен возмещать ущерб, причиненный историческим загрязнением? АО «Озенмунайгаз»? Но данное предприятие является правопреемником аналогичного предприятия, работавшего в доперестроечное время. Последнее и было виновником образовавшегося загрязнения. Однако, органы экологического контроля регулярно предъявляли иски к АО «Озенмунайгаз» и налагали на него штрафы. Общая сумма штрафов превысила 327 миллиардов тенге. По данным нефтяной компании, штрафы превышают по размерам ежегодный доход АО «Озенмунайгаз»[122].

Впоследствии отходы были переданы в республиканскую собственность (АО «Жасыл Даму»). В 2017 году АО «Жасыл Даму» продало нефтяной амбар ТОО «ЭКО Ориентир», последние должны осуществлять переработку и утилизацию отходов.

Анализ экологической ситуации даже четырех областей позволяет выделить ряд общих проблем, характерных для всего Казахстана.

Во-первых, это проблема размещения и утилизации твердо-бытовых отходов (ТБО).

Во-вторых, загрязнение атмосферного воздуха эмиссиями промышленных предприятий и выбросов от транспорта.

В-третьих, загрязнение вод и, особенно, нефтяное.

В-четвертых, засорение вод.

В-пятых, радиоактивное загрязнение.

В-шестых, химическое загрязнение.

В-седьмых, угроза биологического загрязнения.

В-восьмых, проблема рекультивации земель.

В-девятых, вредное воздействие деятельности космодрома «Байконур».

В-десятых, браконьерство.

Из всего спектра экологических проблем, определяющих отнесение того или иного участка окружающей среды к экологически неблагоприятным, особо опасной является состояние атмосферного воздуха, так как, в первую очередь, именно его некачественное состояние влияет на жизнедеятельность человека, животного и растительного мира.

В соответствии с индексом экологической результативности 2020 (ЕРІ), Казахстан по качеству атмосферного воздуха занял 115-е место среди 180 стран мира, а по содержанию в атмосферном воздухе частиц PM_{2,5} – 138 место [123].

Стабильно в Казахстане наблюдается повышенный уровень загрязнения атмосферного воздуха во всех регионах страны.

Согласно методам оценки РГП «Казгидромед» индекс загрязнения атмосферы (далее – ИЗА) считается повышенным от 5 до 6 предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, высоким от 7 до 13 и очень высоким от 14 и выше.

Города Астана, Алматы, Кокшетау, Степногорск, (Акмолинская область), Риддер, Семей (Восточно-Казахстанская область), Аксай, Уральск, Январцево (ЗКО), Аркалык, Житикара, Костанай, Лисаковск, Рудный (Костанайская область), Зыряновск (ВКО), Кентау, Туркестан, (ЮКО), Сарань (Карагандинская область), Аксу, Екибастуз, Павлодар (Павлодарская область), Акай, Кызылорда, Торетам (Кызылординская область), Бейнеу, Жанаозен (Мангистауская область), Атырау, Кульсары (Атырауская область), Карабалык, Талдыкорган, Сарыбулак (Алматинская область), Жанатас, Кордай, Тараз, Чу (Жамбылская область), Актобе и Петропавловск имеют неблагоприятное состояние воздуха с повышенным уровнем загрязнения (ИЗА 5-6).

По сравнению с 2019 годом в 2020 году в Казахстане наблюдается снижение комплексного индекса загрязнения атмосферы. Полагаем, что это связано со снижением активности деятельности многих промышленных предприятий в период пандемии «COVID-19», т.е. это исключительный случай.

Так ИЗА снизился в городах Темиртау, Караганде, Жезказгане, Таразе; остался прежним – Астана, Шымкент, Балхаш, Усть-Каменогорск, Актобе, Атырау, Семей, Павлодар; увеличился – Талдыкорган, Риддер, Сарань и т.д.

Тем не менее, города Темиртау, Астана, Алматы, Актобе, Атырау, Усть-Каменогорск, Караганда, Балхаш, Жезказган, Шымкент характеризуются высоким уровнем загрязнения; Риддер, Семей, Сарань, Талдыкорган – повышенным. В ряде небольших населенных пунктов уровень загрязнения низкий.

Было зафиксировано 337 случаев высокого загрязнения (далее – ВЗ) и 2 случая экстремально высокого загрязнения (далее – ЭВЗ) атмосферного воздуха, из них: в городе Нур-Султан–1 случай ВЗ; в городе Актобе–26 случаев ВЗ; в городе Атырау–161 случай ВЗ и 2 случая ЭВЗ (по данным постов компании NCOC), в городе Усть-Каменогорск–7случаев ВЗ, в городе Караганды–65 случаев ВЗ, в городе Балхаш–9 случаев ВЗ, в городе Жезказган–3 случая ВЗ; в городе Темиртау–7случаев ВЗ; в городе Актау–58 случаев ВЗ [123].

Как правило, очень высокий уровень загрязнения носит единовременный и краткосрочный характер, поэтому последствия не всегда ощущаются и остаются вне поля зрения контролирующих органов (территориальные органы Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК).

Возможными причинами резкого загрязнения атмосферы являются аварийные, либо ненормированные выбросы в окружающую среду вредных веществ крупными промышленными предприятиями.

Во всех указанных населенных пунктах, где имело место загрязнение атмосферного воздуха, функционируют промышленные предприятия, в том числе, в Карагандинской области предприятия угледобывающей и металлургической промышленности (АО «АрселорМиттал Темиртау», ТОО «Корпорация «Казахмыс», АО «ШубаркольКомир», химической АО «Темиртауский электрометаллургический комбинат», ТОО «Эгофом»; ВКО - УК МК ТОО «Казцинк», ТОО «УК ТЭЦ», ТОО «Согринская ТЭЦ»; Павлодарской области - АО «Алюминий Казахстана», АЗФ филиал АО «ТНК «Казхром», АО «Казахстанский электролизный завод»; Атырауской области - НКОК, ТОО «Тенгиз Шевроил», АО «КазтрансОйл ЗФ АНУ», АО «Эмбамунайгаз»; Мангистауской области - АО «Мангистаумунайгаз» и т.д.).

К примеру, на территории Павлодарской области в декабре 2016 года выявлены факты превышения допустимой нормы выбросов в атмосферу предприятиями АО «Алюминий Казахстана» и АО «Казахстанский электролизный завод», чем нанесен ущерб экологии на сумму 582 млн. тенге.

В Мангистауской области ТОО «Инженерно-буровая компания «Си Бу», (КНР) оказывая услуги АО «Мангистаумунайгаз» по строительству (бурению) 130 нефтяных скважин на месторождениях «Жетыбай» и «Каламкас», осуществляла деятельность без разрешения на эмиссии в окружающую среду.

В 2017 году, в рамках расследуемых Комитетом национальной безопасности РК уголовных дел по фактам незаконного оборота нефти и нефтепродуктов в деятельности 6 компаний (ТОО «Эврика Олеум», ТОО «ТетисАралГаз», ТОО «Емир Ойл», ТОО «Геонефть», ТОО «SK Petroleum», ТОО «ЕМЕ»), выявлены нарушения экологического законодательства в части сжигания попутного газа без соответствующих разрешений.

Высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха в населенных пунктах такими загрязнителями, как диоксид азота, оксид углерода, диоксид серы, формальдегид, сероводород, взвешенные вещества, фенол, аммиак обусловлен:

- 1) загруженностью автодорог транспортом;
- 2) многокомпонентностью выхлопов бензинового и дизельного топлива автотранспорта;
- 3) рассеиванием эмиссий от промышленных предприятий;
- 4) низкой проветриваемостью атмосферного воздуха населенных пунктов (загрязнители накапливаются в приземном слое атмосферы и их концентрация сохраняется на очень высоком уровне).

Санитарными правилами установлены нормативные значения содержания загрязняющих веществ в воздухе, превышения которых создает угрозу жизни и здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний (п.4 ст.144 Кодекса «О здоровье народа и системе здравоохранения»).

В январе 2016 года ВОЗ выступила с предупреждением, что риски для здоровья, связанные с загрязнением воздуха во многих крупных городах, достигли критической отметки.

Экспертами ВОЗ отмечается, что вскоре население всерьез столкнется с проблемой ранней смертности, а государства будут изыскивать огромные суммы на лечение хронических заболеваний своих граждан.

Согласно данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК ежегодный объём выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферный воздух составляет более 2,2 млн. тонн. Учитывая рост новых производств, это не предел.

Существенно загрязняют атмосферу и передвижные источники, только легковых автомобилей в Казахстане зарегистрировано около 4 млн. единиц.

Отчетные данные Министерства здравоохранения свидетельствуют о том, что проблема экологии городских территорий, где проживает более половины населения, приобретает все большую актуальность.

Об угрозе свидетельствует рост основных заболеваний среди населения в ряде промышленных регионов.

К примеру, в одном из промышленно развитых регионов Казахстана – Павлодарской области, где ежегодно выбрасывается в атмосферу около 1 млн. тонн вредных компонентов, болезни системы кровообращения за последние десять лет увеличились на 34,2 % или с 12 636 до 19 201 человек, злокачественных образований на 26,4 % или с 8 057 до 10 950 человек.

В этом регионе только в 2017 году по причине онкологической заболеваемости скончалось 990 человек, в 2018 году – 921. По данному показателю Павлодарская область занимает второе место в республике.

Аналогичный рост наблюдается в Восточно-Казахстанской и Карагандинской областях.

В Актюбинской области заболевания возросли с 28 780 в 2015 году до 32 633 случаев в 2017 году (на 100 000 населения), или на 11%.

Аналогично в Атырауской области рост заболеваний (болезни кровообращения, злокачественные образования и т.д.) составил с 28 780 до 32 633, или на 11,8%, в Карагандинской с 47 801 до 47 954, или на 0,3%, в Костанайской с 43 978 до 50 864, или на 13,5%, в Павлодарской с 70 265 до 79 038, или на 11%, в ВКО с 59 011 до 67 800, или на 12%.

За прошедший 2020 год в Казахстане произошел более чем вдвое высокий прирост числа умерших среди граждан. За три последних года заболеваемость онкологическими заболеваниями увеличилась на 14%, а Казахстан входит в список 50 государств, где наблюдается наибольшее количество онкобольных.

Среди онкозаболеваний лидирует рак молочной железы, а также злокачественные опухоли легких, желудка, кишечника и шейки матки диагностируются часто в стране. В 2019 году количество заболевших новообразованиями составило 130,2 тыс. человек, в то время как в 2017 году таких пациентов было 121,2 тыс., в 2016 году – 110,6 тыс., а в 2015 году – 98,8 тыс. Число больных, состоящих на учете в медицинских учреждениях с диагнозом злокачественной опухоли, также увеличивается год от года. В 2019 году на учете находилось 186,3 тыс. пациентов. За последние три года (с 2017 по 2019 годы) количество таких больных увеличивается на 4,5% в год.

Загрязнение воздуха способствует развитию различных заболеваний, включая проблемы с дыхательной и сердечно-сосудистой системами. В 2019 году в Казахстане зарегистрировано 520,5 тыс. человек с заболеваниями сердечно-сосудистой системы (диагноз установлен впервые в жизни), что на 22,1% больше, чем в 2015 году (426 тыс.). В то же время количество заболевших органов дыхания составило 4,3 млн. человек, что на 11,4% больше, чем годом ранее.

При сравнении уровня заболеваемости населения с другими регионами, в которых нет промышленных производств, выявлена значительная разница в заболеваемости. Так, в Кызылординской области при численности населения 789 099 человек злокачественными заболеваниями страдают 1 133 человек, что в 9 раз меньше, чем в Павлодарской области.

В Акмолинской области с аналогичным диагнозом состоят на учёте заболевших граждан в 6 раз меньше (1 876 граждан при численности населения 754 600 человек).

Вместе с тем, для установления взаимосвязи, и причин, необходимо провести научные и медицинские исследования, на которые потребуются годы и значительные бюджетные затраты.

Наблюдается и рост смертности в стране. В 2019 году было зарегистрировано 133,1 тыс. умерших, в то время как в 2018 – 130,4 тыс., в 2017 – 129 тыс. Из них, в 2019 году, от болезней системы кровообращения умерли 30,2 тыс. человек, или 22,7% от общего количества умерших, от болезней органов дыхания – 16,3 тыс. человек, от злокачественных новообразований – 14,7 тыс. [123].

В соответствии с индексом экологической результативности 2020 (EPI), Казахстан по качеству атмосферного воздуха занял 115-е место среди 180 стран мира, а по содержанию в атмосферном воздухе частиц РМ-2,5 – 138 место [123].

Причинами сложившейся ситуации являются:

1) неэффективный государственный экологический контроль и мониторинг уполномоченных органов. Основной объём статистической информации о производимых выбросах складывается из отчётов самих предприятий. При этом, действенной системы госконтроля за ними не имеется.

Манипуляции с показателями уровня загрязнения создают условия для производства сверхнормативных выбросов и уклонения от соблюдения природопользователями требований экологического законодательства.

До июня 2019 года Министерство энергетики было ответственно за контроль за охраной окружающей среды, улучшение качества экологии, обеспечение экологической безопасности, сохранение природных ресурсов и достижение устойчивого экологического развития в Казахстане. Однако, перенос этих функций на вновь созданное Министерство экологии, геологии и природных ресурсов не решило проблемы грубых нарушений требований экологического законодательства со стороны природопользователей, из-за отсутствия системного подхода как у старого, так и у нового Министерств.

2) некачественный мониторинг атмосферного воздуха проводимый РГП «Казгидромет». Получаемая на государственной наблюдательной сети РГП «Казгидромет» информация о состоянии окружающей среды из-за слабой технической оснащённости не отражает фактического состояния воздуха в городах и населённых пунктах.

Вне поля зрения остаются более 600 компонентов вредных веществ, в том числе, такие как диоксид серы, оксид углерода, аммиак, оксид азота, диоксид азота.

В расчетах ИЗА не учитываются широко измеряемые в мировой практике концентрации взвешенных веществ (PM-2,5 и PM-10). Не используются данные таких опасных веществ как сероводород и углеводород.

Мониторинг за загрязнением атмосферы в Казахстане осуществляется на основании российского стандарта, включенного в Реестр Государственной системы технического регулирования.

С его введением ИЗА в населённых пунктах рассчитывается один раз в год в целях общей оценки уровня загрязнения воздуха.

Изучение зарубежного опыта показало, что ИЗА рассчитывается разными методами, но с одной целью – защиты здоровья населения при сильных уровнях загрязнений (оповещение о загрязнении в режиме реального времени, рекомендации как себя вести при сверхнормативных загрязнениях, прогнозирование уровня на ближайшее время).

Например, в США используется система оценки «Air Quality Index» с периодичностью ежечасно. Аналогичная система действует в Китае. В Великобритании - ежедневно.

Их особенностью является возможность прогнозирования уровня загрязнения на ближайшее время и оповещение населения о загрязнении в режиме реального времени, т.е. приоритетом является именно информирование населения, чтобы жители могли планировать свой день в зависимости от состояния воздуха (например, астматики могут остаться дома, а семейные прогулки будут перенесены за город).

Подобного в российском стандарте, используемом в Казахстане, не имеется.

3) отсутствие взаимодействия правоохранительных и природоохранных (департамент экологии и профильное управление акимата) органов;

4) несоблюдение природопользователями требований экологического законодательства;

5) необъективный производственный экологический контроль, проводимый самим природопользователем;

6) не проведение мероприятий (в т.ч. официальных научных исследований) по установлению причинной связи воздействия экологии и факторов среды обитания на здоровье население;

7) отсутствие Единого стандарта оценки риска негативного воздействия факторов окружающей среды (атмосферный воздух, вода, почва) на состояние здоровья населения.

В развитых странах мира стандарты качества воздуха основаны на оценке риска для здоровья людей. Однако в Казахстане до сих пор используются советские нормативы, которые были разработаны более 40 лет назад и основаны на теории максимальной абсорбции окружающей среды и атмосферной диффузии загрязнения. Эти нормативы предполагают, что природа сама очистит загрязненный воздух.

8) отсутствие методологии определения ущерба и вида судебной экспертизы.

Имеются угрозы радиационного загрязнения от действующих и законсервированных урановых производств.

В настоящее время добычей урана занимаются 11 недропользователей на 24 урановых месторождениях (на территории ЮКО расположено 18, Кызылординской области - 4 и Акмолинской области - 2).

За 2001-2010 годы РГП «Уранликвидрудник» Министерства энергетики и минеральных ресурсов (создано по решению Правительства № 1311 от 21.12.1998 г.) проведена консервация и рекультивация на 12 бывших урановых рудниках, 1 хвостохранилища и 15 урановых объектах за счет средств республиканского бюджета (4,2 млрд.тенге).

12 бывших урановых рудников расположены в Акмолинской (5), Северо-Казахстанской (3), Жамбылской (3) и Карагандинской областях (1).

Из 15 урановых объектов 14 расположены на территории Жамбылской области и 1 ВКО, в Мангистауской области 1 хвостохранилище Кошкар-Ата.

Однако, из-за отсутствия надлежащего содержания этих объектов, имеет место повторное загрязнение окружающей среды.

К примеру, проведенным обследованием ранее законсервированных площадок урановых месторождений в Айыртауском и Г.Мусрепова районах Северо-Казахстанской области (на консервацию затрачено порядка 250 млн. тенге (2001-2006гг.) выявлено отсутствие ограждений, знаков, разрушение законсервированных зданий и сооружений, вскрытие ряда шахт.

Уровень гаммы-излучения превышал допустимый более чем в 2 раза.

Аналогичные факты могут иметь место в других областях, где осуществлялась консервация рудников.

На территории Улкенагашского сельского округа Панфиловского района Алматинской области (вблизи санатория «Жаркент арасан») расположены отвалы урановых месторождений (шахты), вблизи которых отмечается повышенный радиационный фон.

Указанные объекты недропользования в период СССР принадлежали геологоразведочной партии «Волковгеология». Геологоразведочные работы на месторождении были завершены в 1962 году, а урановые шахты законсервированы. Между тем, рекультивационные мероприятия проведены не в полном объеме и не на всех участках, что отрицательно сказывается на экологической ситуации в регионе.

Также, одним из очагов экологической нестабильности является загрязнение воды.

Такая форма экологической деградации происходит в результате прямого или опосредованного разлива в водные объекты без достаточной очистки от вредных компонентов.

К примеру, в Восточно-Казахстанской области в мае 2016 года в результате несанкционированного сброса в реку Тихая (из-за аварии на Таловском хвостохранилище) Риддерским ГОК ТОО «Казцинк» окружающей среде нанесен ущерб в размере свыше 950 млн. тенге (превысило ПДК в 4 тыс. раз).

В итоге, вода в реке Тихая по данным РГП «Казгидромет» отнесена к высокому уровню загрязнения (загрязнена по настоящее время).

Из общего количества обследованных РГП «Казгидромет» водных объектов (133 водных объекта: 86 рек, 14 вдхр., 28 озер, 4 канала, 1 море) нормативно чистой вода характеризуется только в 4 реках, 1 озере и 1 море или 4%. Все остальные имеют ту или иную степень загрязнения.

Степень загрязнения в водных объектах определяется комбинаторным индексом загрязнения воды (далее – КИЗВ):

- умеренный уровень загрязнения КИЗВ: 1,1 – 3,0;
- высокий уровень загрязнения: 3,1 – 10,0;
- чрезвычайно высокий уровень загрязнения: $\geq 10,1$.

Так, к высокому уровню загрязнения относятся 23 реки, 8 озер, 1 водохранилище (в ВКО - реки Брекса (КИЗВ-9), Глубочанка (5,22), Красноярка (9,17), Тихая (КИЗВ - 9,4), Ульби (4); Актюбинская область - Елек (3,48), Каргалы (3,87), Косестек (3,9), Орь (3,65), Темир (3,7), Ыргыз (3,27); Костанайская область - Айет (3,31), Обаган (3,71), Тобыл (3,2); город Астана - Сарыбулак (3,62); Акмолинская область - Жабай (4,06), Карасье (8,4), Лебяжье (3,93); Карагандинская область - Балхаш (3,21), Кара Кенгир (3,79), Соқыр (5,28), Шерубайнура (4,17); Алматинская область - Алаколь (6,49), Емель (3,36), Жаланашколь (4,79), Коргас (4,03); Жамбылская область - Карабалта (3,2); ЮКО - Келес (3,45); Костанайская область - вдхр.Каратомар (3,3); Акмолинская область - озера Улькен Шабакты (6,47), Щучье (4,6), Киши Шабакты (7,22).

К чрезвычайно высокому уровню загрязнения относятся 2 реки Акмолинской области: Кылшакты (КИЗВ 114,1) и Шаггалалы (20,18) и 1 озеро Майбалык (15,47).

Остальные 60 рек, 18 озер, 13 водохранилищ и 4 канала умеренно загрязнены.

Регулярно фиксируются многочисленные случаи высоких и экстремально высоких уровней загрязнения.

К примеру, в Карагандинской области за 2015-2017 годы зафиксировано 473 случая высокого и экстремального загрязнения на 12 водных объектах, в ВКО зафиксировано 358 фактов высокого и 9 экстремально высокого загрязнения на 6 водоемах. В Акмолинской области также зафиксировано 394 случая на 18 водоемах (только на озере Киши Шабакты 108 раз) и т.д.

В районе вышеперечисленных рек имеются возможные источники, в том числе и предприятия, осуществляющие сброс.

В Карагандинской области - это предприятия ТОО «Корпорация Казахмыс», АО «ТЭМК», АО «Митл Стил», АО «Арселор Митал» и т.д.; ВКО – ТОО «Казминералз», «Казцинк» и т.д.; Костанайская область – филиал «Алюминий Казахстана», ТОО КРК «Разрез приозерный», АО «Варваринское», ГКП «Костанай Су» и т.д.; Алматинская область – ТЭК ТОО «Казцинк», ДГКП «Тоспа Су», ГКП «Холдинг Алматы Су», «Балхаширригация», «Жетеси, Текели Су Кубыры».

Для всех регионов характерна проблема, связанная со сбросами коммунальных жидких отходов из-за неудовлетворительного состояния канализационных очистных сооружений населенных пунктов.

Земельные ресурсы Казахстана также подвержены негативному воздействию загрязняющих веществ.

Превышения предельно-допустимых концентраций (далее - ПДК) по свинцу и меди в городах выявлены на границах санитарно-защитных зон крупных промышленных предприятий и в районах автомагистралей, в том числе:

1. Город Астана (в районе улиц Валиханова и Кенесары): загрязняющий элемент – медь, превышающий ПДК в 20,8 раз. Источник не установлен. Предположительно, причинами загрязнения данных мест являются выбросы промышленных предприятий, применения пестицидов, фосфорных и органических удобрений;

2. Город Усть-Каменогорск (на пересечении улиц Тракторной и Абая): загрязняющий элемент – свинец, превышающий ПДК в 21,3 раза. Превышение норм ПДК в пробах почв в городе Усть-Каменогорске обусловлено из-за близости от промышленных предприятий;

3. Город Балхаш (в пяти разных местах города): загрязняющие элементы – свинец превышает ПДК от 28 до 40 раз, медь - от 34 до 61 раза. Причина превышения ПДК – выбросы от Балхашского горно-металлургического комбината. Следует отметить, что санитарно-защитные зоны предприятий ТОО «Корпорации Казахмыс» БОФ ПО «БЦм», ТОО «Казахмыс Смэлтинг», ТОО «Казахмыс Энерджи» пересекаются друг с другом;

4. Город Жезказган (в районе автомагистрали): загрязняющий элемент - медь, превышающий ПДК в 43 раза. Причины – в городе располагается один из мощнейших медеперерабатывающих заводов «Жезказганцветмет» и возможное осаждение веществ;

5. Город Шымкент, район ЗАО «Южполиметалл» (расстояние от источника загрязнения 0,5 и 0,9 км): загрязняющие элементы – свинец, который превышает ПДК в 25,9 раз, медь - 48 раз;

6. Город Каратау, в районе обогатительной фабрики «Южполиметалл» (1 км): загрязняющий элемент – медь, превышающий ПДК в 32 раза.

Ежегодно значительные площади земель подвергаются негативному воздействию при эксплуатации нефтяных месторождений.

Общая площадь замазученных земель составляет более 5 тыс. га. Это старые аварийные разливы, нефтяные амбары и аварийные нефтяные скважины[124].

К примеру, в связи с некачественным проведением мероприятий по консервации и ликвидации аварийных и бесхозных нефтяных скважин в Актюбинской, Атырауской, Западно-Казахстанской областях продолжаются разливы нефти, влекущие значительный экологический ущерб.

Во всех населенных пунктах республики, а особенно в крупных городах Казахстана, является проблемным вопрос хранения и переработки возрастающих объемов бытовых отходов.

В 2016 году в Казахстане образовано 5 400,89 тыс. тонн твердо-бытовых отходов (далее-ТБО). При этом, несмотря на законодательную обязанность о выполнении мероприятий по их утилизации, переработке, обезвреживанию и безопасному удалению, доля переработки и утилизации составила 2,6 %.

По сведениям уполномоченных органов образующиеся ТБО, складироваться, либо на специализированных площадках (полигоны), либо в непредусмотренных местах с образованием несанкционированных свалок. В свою очередь, эксплуатация большинства полигонов и свалок в стране не соответствует нормативным критериям.

Из 3 817 полигонов в регионах только 611 (16%) соответствует экологическим, санитарным требованиям и нормам, имеют проектную и разрешительную документацию.

К примеру, в Акмолинской области, из 400 полигонов только 35 соответствуют установленным требованиям.

При наличии значительного содержания в отходах полезных компонентов, извлечение которых позволит снизить нагрузку на окружающую среду, основная масса ТБО (по Казахстану более 95%) без разделения на фракции вывозится и складировается на открытых свалках, что является причиной загрязнения почв, поверхностных и грунтовых вод, атмосферного воздуха.

Остается крайне неудовлетворительной ситуация с промышленными отходами, в том числе с техногенными минеральными образованиями.

Отходы складироваются на специальных полигонах, в накопителях и хвостохранилищах, постоянно формируя растущие в объеме техногенные интенсивно пылящие ландшафты.

Например, утилизация и использование золошлаковых отходов электростанций в целом по республике не превышает 5%, тогда как в Европе этот показатель в среднем составляет 60%.

В целом, по Казахстану, использование и утилизация промышленных отходов в среднем колеблется до 20% от образуемого объема, при этом, основной способ утилизации - это закладка выработанного пространства, безопасность которой вызывает явные сомнения.

Безусловно, качество воды и почв также влияет на продолжительность жизни и смертность населения.

Наличие роста смерти и заболеваемости граждан Казахстана уже является одним из показателей того, что регионам с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха следует придать статус экологически неблагоприятных территорий. Для этого сложились все предпосылки.

Во-первых, можно выделить ряд регионов с неблагоприятной экологической обстановкой, соответствующих критериям их признания зонами чрезвычайной экологической ситуации (Прибалхашье, города Риддер, Темиртау, Усть-Каменогорск, Шымкент, Экибастуз, поселок Глубокое, Шолакорган и т.д.

Во-вторых, сложилась соответствующая нормативно-правовая база (о чем будет сказано во втором подразделе). С 1991 года в экологическом, а в уголовном – с 1997 года, фигурируют понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» и «зона экологического бедствия».

Ни одна территория не была официально признана зоной чрезвычайной экологической ситуации, хотя некоторые регионы сталкивались с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, требующими оперативных мер и установления специального правового режима. Определение таких территорий происходит для выявления причин и факторов ухудшения экологической обстановки, разработки неотложных мер по снижению экологического неблагоприятия, уменьшению воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и минимизации последствий для здоровья населения. Признание региона экологически неблагоприятной территорией принимается для восстановления экологического равновесия и создания благоприятных условий для жизни населения. Для образования зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия создается специальная комиссия, которая анализирует материалы и передает их на государственную экологическую экспертизу. Комиссия включает в себя представителей местных органов власти, природоохранных органов, образования, науки, здравоохранения и других организаций.

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

- 1) Постановлением Правительства Республики Казахстан территория объявляется зоной чрезвычайной экологической ситуации;
- 2) Законом Республики Казахстан территория признается зоной экологического бедствия.

Ранее, в соответствии с п.2 ст.49 Закона Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» зоны экологического бедствия определялись Кабинетом Министров РК, в отдельных случаях – Верховным Советом РК. Так, Постановлением ВС РК «О неотложных мерах по коренному преобразованию условий проживания населения Приаралья» от 18 января 1992 г. казахстанская часть Приаралья была объявлена зоной экологического бедствия, а Постановлением Кабинета Министров РК от 9 июня 1992 г. № 513 «О дополнительных мерах по реализации Указа Президента РК от 29 августа 1994 г. № 409 «О закрытии Семипалатинского ядерного полигона» такой же зоной была объявлена Семипалатинская область и прилегающие к полигону районы.

Анализ сложившейся экологической ситуации в Казахстане позволяет выявить существенную взаимосвязь между состоянием окружающей среды и

экономическими процессами. Основное вредное воздействие оказывается объектами различных отраслей экономики: промышленными предприятиями, военно-промышленным комплексом, топливно-энергетическим комплексом, космической отраслью. Приостановление деятельности таких объектов практически невозможно, так как это скажется на основных показателях социально-экономического развития нашего государства, его политическом имидже. Вместе с тем, ненадлежащая охрана окружающей среды снижает социальный статус Казахстана на международном уровне. Поэтому, основной задачей на современном этапе является преобразование экономики Казахстана в действительно «зеленую», экологизированную.

2.3 Особенности правового режима экологически неблагоприятных территорий

При сопоставлении определений «зоны чрезвычайной экологической ситуации» и «зоны экологического бедствия» возникает затруднение в определении их различий. В обоих случаях происходят неблагоприятные изменения в окружающей среде, представляющие угрозу для жизни людей, животных и растений.

Тем не менее, зона чрезвычайной экологической ситуации является своего рода промежуточным этапом перед зоной экологического бедствия. Степень опасности последней значительно выше, так как в ней происходит серьезный ущерб жизни, здоровью и имуществу населения, а экосистемы разрушены, животный и растительный мир находятся на грани полного уничтожения.

Кроме того, зона чрезвычайной экологической ситуации обладает свойством обратимости. Это означает, что при устранении причин, вызвавших экологическую катастрофу, и принятии соответствующих мер по защите природы, экосистема способна к самовосстановлению. В случае же с зоной экологического бедствия, данное свойство утрачено, а процессы, вызвавшие бедствие, непоправимы.

Также имеются различия в процедуре создания этих зон: зона чрезвычайной экологической ситуации объявляется территорией правительственным постановлением Республики Казахстан, а зона экологического бедствия устанавливается законодательным актом Республики Казахстан.

Итак, зона чрезвычайной экологической ситуации и зона экологического бедствия различаются:

1) Зона чрезвычайной экологической ситуации и зона экологического бедствия различаются по степени ущерба, который наносится окружающей среде. В зоне экологического бедствия происходят непоправимые изменения окружающей среды, тогда как в зоне чрезвычайной экологической ситуации наблюдаются устойчивые отрицательные изменения, на которые природа может реагировать и восстановиться.

2) Зона экологического бедствия представляет реальную опасность для общества, так как в ней происходит серьезное ухудшение здоровья населения, разрушение природных экосистем и угроза животному и растительному миру. В

то время как в зоне чрезвычайной экологической ситуации существует только потенциальная угроза подобных последствий.

3) Зона экологического бедствия объявляется законом Республики Казахстан, а зона чрезвычайной экологической ситуации - постановлением Правительства Республики Казахстан, что свидетельствует о различии в порядке образования этих зон.

4) Зона чрезвычайной экологической ситуации является переходным этапом к зоне экологического бедствия, а не наоборот, что указывает на последовательность их образования.

В отличие от зоны чрезвычайной экологической ситуации, зона экологического бедствия имеет свою структуру, которая включает в себя подзоны, отражающие степень сложности и тяжести чрезвычайной экологической ситуации или факторов, которые ее вызвали.

Зона экологического бедствия отличается от зоны чрезвычайной экологической ситуации тем, что в нее входят подзоны, которые характеризуют степень тяжести и сложности чрезвычайной экологической ситуации, а также факторы, которые привели к ее возникновению. Структура зоны экологического бедствия позволяет более точно определить масштабы проблемы и принимать соответствующие меры для устранения негативных последствий. В то же время, зона чрезвычайной экологической ситуации не имеет такой структуры и является лишь предварительным этапом на пути к объявлению зоны экологического бедствия.

В соответствии со ст. 2 Закона РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992 г. территория экологического бедствия в Приаралье подразделяется на следующие подзоны:

- экологической катастрофы;
- экологического кризиса;
- экологического предкризисного состояния [93].

Основными критериями определения границ зоны экологической катастрофы являются:

- устойчивый рост смертности населения;
- вынужденная миграция по экологическим причинам;
- превышение нормативов предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в окружающую природную среду в размерах, угрожающих жизни населения;
- полное разрушение экологических систем и потеря ими способности к самовосстановлению;
- катастрофическое обмеление водных объектов, превышающее вековые колебания.

В зону экологической катастрофы входят территории Аральского и Казалинского районов Кызылординской области, Челкарского района Актюбинской области (ст. 3 Закона) [93].

Основными критериями определения границ зоны экологического кризиса являются:

- устойчивый рост специфической заболеваемости населения;
- превышение нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в окружающую природную среду в размерах, опасных для здоровья населения;
- сокращение видового состава и нарушение структурной целостности экосистем;
- снижение биопродуктивности экосистем на 75 %;
- кризисное обмеление водных объектов, превышающее среднемноголетние колебания.

Зону экологического кризиса составляют территории районов Кызылординской области (кроме Аральского и Казалинского), г. Кызылорда и г. Байконур, включая населенные пункты, входящие в его административно-территориальное подчинение [125].

К основным критериям определения границ зоны экологического предкризисного состояния относятся:

- устойчивый рост заболеваемости населения, имеющий причинную связь с экономическим кризисным состоянием;
- устойчивое превышение нормативов предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в окружающую природную среду;
- сокращение количественного видового состава экосистем и падение их продуктивности не менее чем на 50 %;
- обмеление водных объектов, превышающее среднемноголетнее колебания.

В зону экологического предкризисного состояния входят территории Байганинского, Иргизского, Мугалжарского (в пределах границ населенных пунктов бывшего Мугалжарского района), Темирского районов Актюбинской области; Арысского (в том числе город Арысь), Отрарского, Сузакского, Чардаринского районов, города Туркестан города Туркестана и сельских округов Шага, Жана-Икан, Ески Икан, Ушкайык, Иассы, Орангай, Карашык, Жуйнек, Бабайкорган, Шорнак, Жибек жолы, Майдантал города Кентау Туркестанской области, а также Улытауского района (в пределах границ населенных пунктов бывшего Жездинского района Жезказганской области) Карагандинской области [126].

Как мы видим, Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» конкретизирует понятие зоны экологического бедствия, выделяя ее подзоны.

К зоне экологического бедствия относится и регион, пострадавший вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне.

Согласно Закону РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 года, вся территория Семипалатинской и прилегающие к полигону районы Павлодарской, Восточно-Казахстанской и Карагандинской областей признаны

зоной экологического бедствия. В данном законе также существует классификация территорий, подвергшихся воздействию ядерных испытаний, т. е. выделение своих подзон.

В соответствии со ст. 4 названного Закона, в зависимости от величины эффективной дозы, загрязненные территории подразделяются на:

- зону чрезвычайного радиационного риска;
- зону максимального радиационного риска;
- зону повышенного радиационного риска;
- зону минимального радиационного риска;
- территорию с льготным социально-экологическим статусом.

Согласно ст. 5 Закона, зоной чрезвычайного радиационного риска является часть территории, подвергшейся радиационному загрязнению с дозой воздействия на население свыше 100 бэр за весь период испытания, входящая в полосу максимального систематического воздействия. К этой зоне относятся территории Саржалского сельского округа Абайского района, Долонского сельского округа Бескарагайского района, населенных пунктов Сарапан и Иса упраздненного Жанасемейского района Восточно-Казахстанской области.

В соответствии со ст. 6 зоной максимального риска признается часть территории, подвергшейся радиационному загрязнению с дозой воздействия на население от 35 до 100 бэр за весь период испытаний.

В эту зону входят населенные пункты Абайского, Бескарагайского и упраздненного Жанасемейского районов, Акбулакского, Абралинского, Алгабасского, Айнабулакского, Караоленского и Танатского сельских округов города Семей Восточно-Казахстанской области, Акжарского и Малдарского сельских округов Майского района Павлодарской области [127].

Статья 7 Закона определяет зону повышенного радиационного риска как часть территории, подвергшейся радиационному загрязнению с дозой воздействия на население от 7 до 35 бэр за весь период испытаний.

К этой зоне относятся населенные пункты Бородулихинского, Жарминского, Аягузского, Глубоковского, Шемонаихинского, Уланского районов, города Семей, Курчатов, Усть-Каменогорск и Риддер Восточно-Казахстанской области; Каркаралинский район Карагандинской области в пределах территории упраздненного Казыбекбийского района, Майский район Павлодарской области.

В соответствии со ст. 8 Закона зона минимального радиационного риска – это часть территории, подвергшейся радиационному загрязнению с дозой воздействия на население от 1 до 7 бэр за весь период испытаний.

К этой зоне относятся населенные пункты Маканчинского, Урджарского, упраздненного Таскескенского, Кокпектинского, Аксуатского, Зыряновского, Зайсанского и Тарбагатайского районов Восточно-Казахстанской области; Каркаралинского района Карагандинской области, не включая территорию упраздненного Казыбекбийского района; Лебяжинского района Павлодарской области.

В отношении территории с льготным социально-экономическим статусом хотелось бы сказать, что по всем критериям она не носит признаков зоны экологического бедствия. Она прилегает к зоне минимального радиационного риска, на которой эффективная эквивалентная доза облучения в силу различных причин ниже 0,1 бэр (уровень, при превышении которого территория считается загрязненной) за весь период испытаний, но здесь имеет место существенное отрицательное воздействие психо-эмоциональных нагрузок, связанных с проживанием вблизи радиационно- и сейсмоопасных районов. К этой зоне относится Баянаульский район Павлодарской области (ст. 9 Закона) [127].

По нашему мнению, данная территория не должна входить в зону экологического бедствия. Тем более, она одновременно является особо охраняемой природной территорией.

Проанализировав содержание Законов РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» и «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне», можно прийти к выводу, что критерии отнесения территорий к зонам экологического бедствия в первом и во втором случае не одинаковы.

Критерии для отнесения территорий к зоне экологического бедствия или зоне чрезвычайной экологической ситуации установлены и закреплены в Приказе и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 13 августа 2021 года № 327 «Об утверждении критериев оценки экологической обстановки территорий». Так, для отнесения Приаралья к зоне экологического бедствия важным критерием является уровень загрязнения окружающей среды и обмеления водных объектов, устойчивый рост смертности и заболеваемости населения, разрушение естественных экосистем. А для отнесения Семипалатинского региона к зоне экологического бедствия необходим уровень радиационного загрязнения. [113].

В ЭК РК предусмотрены нормы о возмещении вреда лицам, пострадавшим вследствие чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия, о мониторинге за экологической обстановкой в этих зонах, о прекращении действия правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия, об ответственности за нарушение правового режима в этих зонах.

Также, предусмотрены ограничительные меры и запреты, такие как: прекращение либо ограничение деятельности объектов, обусловивших возникновение неблагоприятной экологической обстановки; оперативные меры по восстановлению (воспроизводству) природных ресурсов, улучшению окружающей среды; отселение населения из мест, опасных для их проживания, с обязательным предоставлением им помещений для постоянного или временного проживания; установление карантина, осуществление других обязательных санитарно-противоэпидемических мероприятий и т.д.

Исходя из содержания ст.407 «Правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации или зоны экологического бедствия» ЭК РК можно

сделать вывод, что законодатель не разграничивает эти два режима, хотя и выделяет особенности каждой из зон.

На протяжении десятилетий проблема экологического оздоровления остается в Казахстане нерешенной, общественные экологические организации пытаются подавать иски в суды об установлении охранных зон, определении и обозначении границ особо охраняемых территории всех видов и санитарных зон, о предоставлении достоверной информации по ликвидации последствий выбросов в атмосферу вредных веществ и прочее.

Так, например, 20 сентября 2021 года ЭО «Зеленое спасение» (г.Алматы) обратилось в акимат, который в течение 15 лет нарушает экологическое законодательство, не выполняет свои прямые обязанности, закрепленные в пп. 11 п.2 ст.10 ЗРК «Об особо охраняемых природных территориях».

Акимат г.Алматы должен был принять меры по устранению нарушений в охранный зоне Иле-Алатауского государственного национального природного парка, ограничив деятельность физических и юридических лиц, негативно влияющую на экосистему парка. 6 декабря 2021 года ЭО «Зеленое спасение» обратилось с иском в Специализированный межрайонный административный суд ссылаясь на нарушения акиматом г.Алматы Экологического кодекса и ст.ст.1, 4 Орхусской конвенции. С января 2022 года до сегодняшнего момента рассмотрение дела не завершено.

С 2013 по 2021 г.г. рассматривалось дело по иску местных жителей г.Алматы в связи с постоянными выбросами в атмосферу сухого цемента предприятием ТОО «У...», начиная с городского (районного) и заканчивая Верховным судом. Решение суда выполнено не было. Только за период с 10 марта по 1 апреля 2021 года пеня с ответчика (Департамент санитарно-эпидемиологического контроля) составило 2 625 300 тенге.

Хотя, рассмотрение дела закончено, предприятия, находящиеся рядом с домами, продолжают загрязнять окружающую среду, что негативно сказывается на здоровье населения департамент ограничился лишь «понуждением ТОО «У...» разместить на территории предприятия стенды с указанием границ охранный зоны [128].

В 2019 году в г. Актобе проходил скандальный уголовный процесс: по требованию общественников-экологов прокуратуры возбудили 7 уголовных дел, в связи с компанией, действующей с 2017 года, по расчистке русел рек в Актюбинской области. Экосистеме был причинен, в некоторых ситуациях, невосполнимый ущерб: незаконно вырублены сотни деревьев и уничтожены редкие, краснокнижные виды растений, по берегам 8 водоемов области засыпаны подземные родники, в результате реки обмелели, превратившись в болота и лужи со стоячей водой, погибли обитающие в них животные, а садоводы остались без полива.

Однако, госинспектор природоохранной инспекции и ГУ «Отдел ЖКХ» не увидели в этом прямого ущерба. На реализацию проекта по расчистке и углублению рек из госбюджета было потрачено свыше 6 млрд. тенге. Автора проекта по приговору суда оштрафовали на 454 500 и 909 000 тенге,

разработчика – на 7 млн. 575 000 тенге, что фактически, в совокупности, на 5 млрд. меньше, чем было затрачено на реализацию проекта. По приговору суда ответчик должен был высадить 3 300 компенсационных насаждений. Для проверки его исполнения волонтеры выезжали на места и насчитали всего 367 полуживых насаждений, которые не поливались [129].

В настоящий период проект по расширению рек продолжает существовать, из госбюджета на него выделены дополнительные средства. Экологи-общественники и чиновники-экологи имеют противоположные точки зрения на цель, возможность и необходимость данного мероприятия.

В 2023 году за проект во второй редакции по расширению русел рек в Актюбинской области отвечает то же лицо, которое было уже привлечено к уголовной ответственности за неудачную реализацию его первого варианта в 2019 году. Теперь реки будут расширять за бюджетные миллиарды уже не на 50 метров, а на 200 [130].

Приведенные факты указывают на явную несоразмерность применяемых санкции нанесенному экосистеме ущербу, а также на отсутствие его комплексной объективной экспертной оценки и контроля за исполнением приговоров и решений суда.

Как видим, в Казахстане сложилась неблагоприятная экологическая ситуация, которая требует принятия правовых, организационных и экономических мер.

Только комплексное решение экологических проблем будет эффективным, так как все природные объекты взаимосвязаны. При загрязнении одного природного объекта, происходит производное вредное воздействие и на другой природный объект. Поэтому, решая экологические проблемы Казахстана, в частности, восстановление утраченного баланса водных ресурсов, следует решить и проблемы очистки атмосферного воздуха, восстановления утраченного плодородия земельных ресурсов и т.д.

Для этого следует:

- определить специфику экологических проблем каждой области Казахстана;
- выявить сектора экономики, наиболее негативно влияющие на окружающую среду (топливно-энергетический комплекс, промышленное производство, космическая деятельность);
- развивать сектора экономики, способствующие охране и восстановлению экосистем (утилизацию отходов, экологический туризм, альтернативную энергетику).

Проведенный анализ показал, что для улучшения экологической обстановки в Казахстане необходимо принятие комплекса мер, в состав которых входят:

- разработка Дорожной карты выявления и формирования зон чрезвычайной экологической ситуации (или зон нестабильной экологической ситуации), в которой тщательному обследованию должны подвергнуться закрытые объекты – территории Азгира, Байконура, Сары-Шагана и т.д.;

- систематизация научных исследований по установлению причинной связи воздействия экологии и факторов среды обитания на здоровье населения Казахстана. Она должна проводиться совместно Министерством экологии, геологии и природных ресурсов с Министерством здравоохранения, МОН и НЦГНТЭ. Ее результаты должны быть доведены до сведения заинтересованных государственных органов. В Казахстане такие исследования часто проводятся медиками и экологами, но их результаты не всегда доходят до государственных органов.

На основе комплексных исследований необходимо разработать Единый стандарт оценки риска негативного воздействия факторов окружающей среды (атмосферный воздух, вода, почва) на состояние здоровья населения.

Правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации или зоны экологического бедствия можно подразделить на три этапа:

1 этап. При обнаружении признаков рассматриваемых зон соответствующая комиссия делает предварительную оценку данной территории, собирает и анализирует материалы, свидетельствующие о наличии признаков экологически неблагоприятных территорий. Они передаются в Министерство экологии, геологии и природных ресурсов РК для проведения государственной экологической экспертизы.

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

Вследствие такого вывода территория объявляется: 1) зоной чрезвычайной экологической ситуации – постановлением Правительства Республики Казахстан; 2) зоной экологического бедствия – законом Республики Казахстан.

Полагаем, что еще до проведения мероприятий первого этапа были проведены мероприятия по устранению чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, так как они нередко лежат в основе образования рассматриваемых зон.

2 этап охватывает необходимые мероприятия для ликвидации источников негативных последствий. Это прекращение, либо ограничение деятельности источников экологической опасности; запрет строительства и функционирования объектов, которые признаны представляющими повышенную экологическую опасность, а также объектов оздоровительного, курортного назначения; установление карантина и осуществление других обязательных санитарно-противоэпидемических мероприятий; установление временного запрета на применение в деятельности особо опасных веществ, средств защиты растений, совокупность свойств и (или) особенности состояния которых могут ухудшить экологическую ситуацию в такой зоне.

3 этап – принятие мер, направленных на реабилитацию населения и окружающей среды. Сюда входят: переселение населения; ввод особого порядка распределения продуктов питания для пострадавших лиц вследствие неблагоприятной экологической обстановки; установление особого режима

въезда и выезда, ограничение движения транспортных средств; оказание помощи животным в случае их заболевания, угрозы их гибели.

Подводя итоги, можно отметить следующее:

1) Правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации или зоны экологического бедствия – это порядок установления статуса, территориальных границ, особенностей использования таких зон, а также реабилитирующих мероприятий в отношении окружающей среды и населения.

2) Такой режим можно подразделить на три этапа:

- объявление чрезвычайной (нестабильной) экологической ситуации или зоны экологического бедствия;

- ликвидация последствий;

- восстановительные мероприятия.

3) Зона чрезвычайной экологической ситуации и зона экологического бедствия различаются: 1) по степени экологического вреда; 2) по степени общественной опасности последствий; 3) по порядку образования этих зон; 4) по последовательности образования; 5) по структуре зоны.

4) Следует пересмотреть статус территории с льготным социально-экономическим статусом – Баянаульского района Павлодарской области, так как по всем критериям они не носят признаков зоны экологического бедствия.

Следует отметить, что в Казахстане экологически неблагоприятные территории подлежат срочной реабилитации, требуют срочных мер по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды.

Безусловно, что на этих специальных зонах должен применяться особый правовой режим после экологической оценки территории уполномоченными органами в области охраны окружающей среды.

К примеру, в США существует Закон о Национальной политике в сфере охраны окружающей среды, который предусматривает экологическую оценку или представление заявления о воздействии на окружающую среду на федеральном уровне. При выявлении возможных значимых последствий федеральные ведомства обязаны провести полномасштабную оценку воздействия на окружающую среду.

По нашему мнению, принятие закона и подобная практика для Казахстана было бы конструктивным решением определения экологического состояния неблагоприятных территории и применения оперативных мер по восстановлению компонентов природной среды, улучшения качества окружающей среды.

Под правовым режимом экологически неблагоприятной территории понимается совокупность правил об установлении, обеспечении функционирования зоны чрезвычайной экологической ситуации или зоны экологического бедствия. В правоприменительной практике отсутствует четкий правовой механизм экологически неблагоприятных территорий, так как очень трудно определить характер необратимых изменений окружающей среды либо уполномоченные органы несвоевременно проводят экологическую оценку и обеспечивают правовой режим в эти зонах.

В связи с этим, учитывая экологическую ситуацию во многих регионах республики возникает необходимость формирования и развития института экологически неблагоприятных территорий [131].

Экологическое регулирование, в целом, нацелено на охрану окружающей среды, поощрение рационального природопользования, а также, минимализацию нагрузки на природу, предотвращение ее загрязнения. Регулятивными функциями наделены высшие и центральные органы государственного управления, органы местного управления и самоуправления, сами природопользователи и иные субъекты экологических отношений, в том числе, общественные и иные неправительственные организации. Соответственно по субъективному признаку, государственное экологическое регулирование можно разграничить на государственное, региональное, локальное (производственное) и общественное регулирование.

3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

3.1 Военные и оборонные объекты, объекты исторического загрязнения Республики Казахстан как потенциальные экологически неблагоприятные территории

Основная проблема, сложившаяся сегодня в Казахстане и связанная с экологически неблагоприятными территориями, заключается в определении новых критериев отнесения той или иной территории к категории экологически неблагоприятных.

Проблема заключается в том, что в силу политических, международных, имиджевых причин многие регионы Казахстана не относят к экологически неблагоприятным, хотя для этого есть все основания.

К таковым можно отнести: а) ряд военных и оборонных объектов; б) объекты исторического загрязнения; в) космический комплекс «Байконур».

Созданный 21 августа 1947 года Семипалатинский испытательный ядерный полигон является важным военным объектом, уже получившим статус экологически неблагоприятной территории. В целях проведения натурных испытаний ядерного оружия была построена горная сейсмическая станция под названием «Объект-905» (позднее ГосЦНИИП-2 - Государственный центральный научно-испытательный полигон №2, Семипалатинский испытательный полигон), которая 1948 году была преобразована в учебный полигон №2 МО СССР.

По мнению руководителей СССР самым удачным решением было построить полигон как часть атомного проекта. Советский Казахстан стал базой для испытания ядерного оружия в Советском Союзе из-за особенностей рельефа местности, что поспособствовала проведению в штольнях и в скважинах подземных ядерных взрывов.

Территория Семипалатинского ядерного полигона (СИП) составляет 18 500 квадратных километров и включает в себя город Курчатов, который ранее имел несколько других названий, таких как «Москва 400», «Берег», «Семипалатинск-21» и «Конечная». В честь известного советского физика Игоря Курчатова город был переименован.

СИП провел не менее 468 ядерных испытаний в период с 1949 по 1989 год, взорвав более 616 ядерных и термоядерных устройств, включая 125 атмосферных испытаний (26 наземных, 91 воздушных и 8 высотных) и 343 подземных испытания (215 в штольнях и 128 в скважинах). Были также проведены десятки гидроядерных и гидродинамических испытаний. Общая мощность ядерных зарядов, испытанных на СИП в период с 1949 по 1963 годы, превышала мощность атомной бомбы, сброшенной на Хиросиму, в 2500 раз.

55 воздушных и наземных взрывов и 169 подземных испытаний привели к выходу радиоактивных облаков и газовой фракции за пределы полигона. Именно эти 224 взрыва вызвали радиационное загрязнение всей восточной части Казахстана. На географических картах этот регион обычно отмечен как

«Конечная» (по имени станции) или «Молдары» (село, входившее в состав Курчатова). Как отметил Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев, «одно из самых крупных бедствий принес казахскому народу Семипалатинский ядерный полигон. Только в нашей республике от радиации пострадало свыше полумиллиона человек» [133, с. 8-9]. «Общее количество испытаний на СИП составило 456 ядерных и термоядерных взрывов. 116 из них были открытыми, т.е. проводились на поверхности земли или в воздушном пространстве.

По данным казахстанских ученых, суммарная мощность ядерных зарядов, испытанных на СИП в атмосфере и на поверхности земли, в 2,5 тысячи раз превысила мощность атомной бомбы, сброшенной в 1945 году на Хиросиму... как скрупулезно подсчитали специалисты, количество радиоактивного вещества, накопленного в окружающей среде при ядерных взрывах в Семипалатинске, превышает количество выброшенного вещества из Чернобыльского атомного реактора. Как говорят некоторые ученые, в этом отношении Семипалатинск равен, как минимум, двум Чернобылям» [134, с. 54].

Испытания ядерного оружия имели ужасные последствия как для жителей Семипалатинского региона, так и для всего населения Казахстана в целом.

Население Советского Казахстана находилось в полном неведении. Никто из мирных жителей не знал о том, что на территории СИП производятся атомные взрывы.

Самое страшное, что об этом не знали жители близлежащих поселков, которые впоследствии серьезно пострадали от радиации.

Первый Президент РК Н.А. Назарбаев таким образом оценивает данную ситуацию: «В Советском Союзе имелись десятки совершенно безлюдных мест, а кое-где и вообще, как говорится, не ступала нога человека. Неужели нельзя было выбрать «идеальное» место, совершенно безлюдное даже в радиусе 500 км? Но уж никак не на расстоянии всего полутора сотен километров от ближайшего областного города с численностью населения в несколько сотен тысяч человек. Я уже не говорю о многочисленных аулах и поселках, которые были расположены в непосредственной близости от места испытаний» [134, с. 49].

Выбор месторасположения СИП было серьезным просчетом в политике СССР. Вряд ли это было сделано умышленно, но, при этом, совершенно не учитывались интересы коренного населения, права и законные интересы жителей Казахстана. Руководство СССР должно было знать об опасности ядерных испытаний для жителей близлежащих поселков и города Семипалатинска. Об этом свидетельствует секретность проводимых испытаний, которая вызвана не только военной тайной, но и угрозой со стороны мирного населения, которое могло взбунтоваться и выступить против атомных взрывов.

До закрытия СИП большинство населения не имело представления об истории создания этого полигона. Так как СИП был частью ВПК СССР, его было строго засекречено, и информация о нем не публиковалась, за исключением официальных сообщений после каждого ядерного испытания. В то время, когда в стране царил тоталитарная идеология и была жесткая секретность,

существование полигонов и радиоэкологическая опасность не обсуждались вслух. Первым на международной арене об участии СИП в ядерных испытаниях сообщил Мухтар Ауэзов, выступая в Токио на Международной конференции за запрещение атомной и водородной бомб в 1957 году.

Ядерные испытания на СИП нанесли неизлечимый вред здоровью населения и привели к общему увеличению заболеваемости. Первые научные исследования территории СИП, проведенные Академией наук республики в 1957-1959 годах под руководством А.Б. Атбачарова, выявили повышенный уровень радиоактивного загрязнения территорий, прилегающих к полигону, и возникновение патологий у людей и сельскохозяйственных животных.

Уже тогда ученые обратились к правительствам Советского Союза и Казахской ССР с требованием принять меры по уменьшению воздействия населения, выплаты компенсаций за ущерб здоровью и предотвращения дальнейшего ухудшения ситуации.

Экспедиция Академии наук была организована по инициативе ее президента Каныша Имантаевича Сатпаева, который был обеспокоен массовыми заболеваниями жителей районов, прилегающих к СИП в 50-х годах.

Б. Атбачаров после возглавления экспедиции на СИП принимал активное участие в работе МАД «Невада-Семипалатинск», где возглавил один из комитетов. Эта работа оставила неизгладимый след в его жизни. После закрытия полигона и создания движения «Невада-Семипалатинск», а также после того, как информация о СИП стала доступна после снятия режима секретности, он смог поделиться множеством интересных фактов [135, с. 81].

В своих отчетах он сообщал, что члены правительства понимали значения его экспедиции, однако, не могли бороться с монополизмом и диктатом, который налагался военно-промышленным комплексом. В дальнейшем, представители данного комплекса активно препятствовали выяснению реальной ситуации и принятию мер, которые помогли бы пострадавшим людям [135, с.81].

Согласно его свидетельству, ученые-медики и руководство области на протяжении многих лет призывали прекратить наземные испытания атомного оружия в период созревания и уборки зерна и овощей, так как это приводило к значительному загрязнению пищевых продуктов. Они также предлагали выделить значительные средства на медицинское обслуживание граждан, жилищное строительство для переселенных людей и увеличение фондов на основные продукты питания.

В августе 1962 года М.П. Карпенко, первый секретарь Семипалатинского обкома партии, сообщил первому секретарю ЦК Компартии Казахстана Д.А. Кунаеву, что в некоторых районах области имеет место значительная радиоактивность почвы и требуются срочные меры по решению социальных проблем, возникших в результате испытаний. Также об этом сообщил в марте 1989 года К.Б. Бозтаев, первый руководитель Семипалатинской области, первому секретарю ЦК КП Казахстана Г.В. Колбину.

Только один раз в ответ на ходатайство руководства Казахстана союзное правительство приняло постановление об оказании льготной материальной

помощи некоторым районам Семипалатинской области, пострадавшим от атомной бомбы. Однако, под давлением представителей военно-промышленного комплекса, это постановление было отменено после его выхода, а оказание помощи прекращено. Военные боялись, что принятие такого постановления свидетельствовало бы о вреде, наносимом здоровью населения и окружающей среде, что могло нарушить главную политику режима. Возможно, тогда испытатели еще не понимали глобальных масштабов этой трагедии.

В течение более чем 50 лет ядерные испытания, проводимые в Казахстане, привели к необратимым последствиям для здоровья населения и окружающей среды.

Результатом ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне стала локальная зона экологического бедствия, занимающая площадь более 300 тысяч квадратных километров, что примерно соответствует территории Германии или Италии.

Эксперты оценивают, что сотни тысяч казахстанцев были подвергнуты воздействию радиации в той или иной степени. Жертвы ядерных испытаний будут поколениями испытывать на себе тяжелые последствия.

Ядерные испытания также оказали негативное влияние на природу, приводя к разрушению ландшафта. Ядерные взрывы оставили после себя зараженные радиацией озера. Общая площадь пострадавших территорий оценивается в 304000 квадратных километров.

В 1993 году бывшее Министерство экологии и биоресурсов сделало попытку оценить ущерб от деградации СИП в Казахстане. «По самым скромным подсчетам ущерб составил сотни миллиардов долларов. В настоящее время на территории Казахстана накоплено 22 млрд. тонн отходов, в том числе несколько сотен тонн ядерных отходов. Если разделить это число на число жителей Казахстана, то получим цифру 1,5 тыс. тонн отходов на 1 человека» [105, с.15].

Нурсултан Назарбаев отметил, что народ Казахстана не будет терпеть бесконечно. В 1989 году появилось широкое народное движение «Невада - Семей», объединившее представителей разных возрастов, национальностей и профессий, которые выступили за закрытие Семипалатинского ядерного полигона и прекращение ядерных испытаний на других полигонах в мире [103, с. 13].

Вследствие активной деятельности международного антиядерного экологического движения «Невада-Семипалатинск» полигон был закрыт Указом Президента РК от 29 августа 1991 г. N 409 «О закрытии Семипалатинского испытательного ядерного полигона» [106]. Следующим нормативным актом было Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан N 513 «О дополнительных мерах по реализации Указа Президента Республики Казахстан от 29 августа 1991 г. N 409 «О закрытии Семипалатинского испытательного ядерного полигона» от 9 июня 1992 года [136], в котором подробно излагалась программа реабилитации Семипалатинского региона, ликвидации последствий ядерных испытаний на территории Казахстана и создания необходимых социальных условий для проживания и оздоровления пострадавшего населения.

В разные годы и в разных уголках Казахстана произошли ядерные взрывы, кроме Семипалатинского ядерного полигона. Районы Западного Казахстана и Атырауской областей, где находятся полигоны «Тайсоган», «Капустин Яр» и «Азгир», являются опасными для здоровья людей из-за радиоэкологической обстановки. Ракетный полигон «Тайсоган» начал действовать с 1962 года и за 40 лет там упало около 300 частей ракетносителей СС-20. В районе полигона выявлено повсеместное загрязнение почвы, растительности и водисточников ядовитыми остатками топлива. Ракетно-ядерный полигон «Капустин Яр» был создан в 1949 году и с тех пор на нем запущено и взорвано около 24 тысяч ракет. Во время испытаний и уничтожения боевой техники было выброшено около 30 тысяч тонн высокотоксичных веществ. Ядерный полигон «Азгир» расположен в Атырауской области и состоит из 12 площадок, на которых производились ядерные взрывы. Жители, находящиеся вблизи полигона, не были предупреждены о радиационной опасности, что привело к массовым заболеваниям людей и животных. Возможен выход радиоактивных расщеплений на поверхность земли из емкостей, созданных на полигоне «Азгир», где находится вода.

Некоторые ответственные работники рассматривают возможность использования полигона «Азгир» для захоронения радиоактивных отходов, но это не допустимо, в связи с высокой радиационной опасностью данной территории.

Данные о химическом загрязнении и проведенных ядерных испытаниях боевой техники показывают, что районы, находящиеся вблизи полигонов «Тайсоган», «Капустин Яр» и «Азгир», следует считать зонами экологического бедствия. Суммарная мощность ядерных взрывов, проведенных в Казахстане, превышает мощность бомбы, сброшенной на Хиросиму в конце Второй мировой войны, в 45 тысяч раз [135].

Как видим, к моменту обретения Казахстаном своей независимости существовала серьезная проблема закрытия всех военных полигонов и ликвидации последствий проведения атомных взрывов, что не могло не отразиться на правовом регулировании охраны окружающей среды на этих объектах в дальнейшем.

Существует три группы нормативных правовых актов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах. В первую группу входят законы и нормативные акты, прямо относящиеся к экологии в РК. Вторую группу составляют законы, связанные с военным делом в РК. А третью группу представляют источники международного права.

Нормы охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах были включены в экологическое законодательство РК в результате широкого общественного резонанса, вызванного проведением ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

18 декабря 1992 года был принят Закон Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на

Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» [127], который устанавливал условия для обеспечения такой защиты.

Здесь указан статус граждан и классификация территорий, подвергшихся ядерному загрязнению, предусмотрена программа улучшения пораженных территорий.

В комплексных экологических нормативных актах впервые нормы об охране окружающей среды на военных и оборонных объектах появились в Законе РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года № 160-І.

В данном НПА на законодательном уровне была закреплена единственная статья 61 «Экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности», в которой указывалось, что экологические требования, установленные настоящим Законом, в полной мере распространяются на военные и оборонные объекты и военную деятельность, за исключением особых ситуаций, предусмотренных законодательством Республики Казахстан [137].

Аналогичная статья закреплена в ЭК РК 2021 года [63].

Военное законодательство РК состоит из нескольких групп.

Первая группа – это общие нормативные акты, регулирующие порядок создания и функционирования вооруженных сил РК и обороны

Указ Президента Республики Казахстан «О создании Вооруженных Сил Республики Казахстан» от 7 мая 1992 года N 745 [138] и Указ Президента Республики Казахстан «О создании Военно-Морских Сил Республики Казахстан» от 2 апреля 1993 г. N 1158 [136] никакой экологической нагрузки не несут, а лишь закладывают основы деятельности ВС РК и ВМС РК.

Однако Закон РК «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» от 9 апреля 1993 года № 2108-ХІІ и Указ Президента РК «Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан» от 10 февраля 2000 года № 334 содержали некоторые экологические нормы.

Так, в Законе РК «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» в ст.2 указывалось, что организация обороны Республики Казахстан включает в себя осуществление мероприятий по охране окружающей среды в связи с военной деятельностью.

В названном Законе наиболее разработанными, по сравнению с другими нормами о природных ресурсах, были нормы об охране и использовании земель.

Местные представительные и исполнительные органы обладают компетенцией, которая включает в себя не только предоставление земельных участков для нужд обороны, но и контроль за использованием и сохранностью этих участков, которые могут быть использованы воинскими частями, военно-учебными заведениями, организациями и предприятиями вооруженных сил, а также другими воинскими формированиями в Республике Казахстан.

В Законе имелась отдельная статья 28 «Предоставление земли, передача зданий, сооружений, объектов и другого имущества для нужд обороны».

В ней указывалось, что земля для нужд обороны предоставляется за плату в порядке, предусмотренном законодательством Казахстана.

Предоставленные для размещения и постоянной деятельности воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, и иных организаций земельные участки находятся во владении и пользовании Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан.

Также в статье предусматривался порядок возмещения убытков, причиненных землевладельцам и землепользователям в связи с изъятием земель для нужд обороны, они возмещаются в полном объеме.

В Военной доктрине Казахстана также имелись экологические нормы. Так в п.1.9 вышеназванного Закона указывалось, что руководство обеспечением военной безопасности включает и осуществление мероприятий по охране окружающей среды в связи с военной деятельностью мирного времени.

Кроме того, в п.2.3 приводилась классификация возможных военных конфликтов, в которые потенциально может быть вовлечена Республика Казахстан.

Военные конфликты могут различаться по масштабу, интенсивности, продолжительности и другим признакам.

Прогнозируется три типа военных конфликтов: конфликт высокой интенсивности, конфликт средней интенсивности и конфликт низкой интенсивности.

Наиболее экологически опасным является конфликт высокой интенсивности - военный конфликт с участием мощных в военном и экономическом отношении государств (коалиций государств), так как здесь присутствует угроза применения ядерного оружия.

В настоящее время приняты новый Закон РК «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» и новая Военная доктрина.

Закон РК «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» от 7 января 2005 года № 29-III ЗРК закрепляет порядок предоставления природных ресурсов для нужд обороны. Ст.4 является отсылочной, здесь указано, что земли, леса, воды и другие природные ресурсы предоставляются для нужд обороны в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Сохраняется и аналогичная ст.28 старого закона ст.16 «Передача земель, зданий, сооружений, объектов и другого имущества для нужд обороны».

В Законе появляются и новые экологические положения.

Так в соответствии со ст.7 ЗРК № 29-III Правительство РК в соответствии с законодательством Республики Казахстан определяет порядок предоставления и использования для нужд обороны земель, лесов, вод и других природных ресурсов;

В ст.18 ЗРК № 29-III говорится, что Вооруженные Силы могут быть привлечены на основании решений Президента Республики Казахстан к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также для проведения антитеррористических операций и обеспечения режима чрезвычайного положения.

Статья 23 ЗРК № 29-Шуказывает экологическую функцию Комитета начальников штабов - проведение мероприятий по обеспечению экологической безопасности и охране окружающей среды в связи с деятельностью войск.

В Военной доктрине Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2017 года № 554, раскрывается экологическое значение Республики Казахстан и потенциальные экологические угрозы. «Геополитическое положение Казахстана, находящегося на пересечении торговых и транспортно-коммуникационных потоков Европы и Азии, богатейшие природные ресурсы страны дают значительные преимущества в области развития международного и регионального сотрудничества... В среднесрочной перспективе наибольшую угрозу безопасности Казахстана, международной и региональной стабильности представляют возрастающая опасность распространения оружия массового уничтожения, транснациональный терроризм и религиозный экстремизм, незаконный оборот оружия и наркотиков, рост этнической и демографической напряженности, дефицит природных ресурсов, прежде всего, воды, ухудшение экологической ситуации в отдельных регионах и в мире в целом.

Здесь устанавливается задача Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в мирное время – участие в предупреждении экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций, ликвидация их последствий.

В Доктрине закреплена компетенция Правительства РК, в частности оно определяет порядок предоставления и использования для нужд обороны земель, лесов, вод и других природных ресурсов, выполняет другие функции, установленные законодательством Казахстана.

В качестве одного из основных направлений военно-экономического и военно-технического обеспечения военной безопасности Казахстана указано обеспечение Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований новыми образцами вооружения, военной и специальной техники для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В Законе РК «О гражданской обороне» от 7 мая 1997 года № 100-І [139], также есть нормы, обеспечивающие экологическую безопасность.

Во-первых, само определение гражданской обороны Республики Казахстан предполагает, что это система органов и общегосударственных мероприятий, направленных на «защиту населения, объектов хозяйствования и территории страны от воздействия поражающих (разрушающих) факторов современных средств поражения, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В-вторых, задачи, которые можно отнести к экологическим, являются: наблюдение и лабораторный контроль за радиационной, химической, бактериологической (биологической) обстановкой; защита продовольствия, водоемностей, пищевого сырья, фуража, животных и растений от радиоактивного, химического, бактериологического (биологического) заражения, эпизоотий и эпифитотий.

В третьих, здесь предусмотрены мероприятия:

- по защите населения, территорий и объектов хозяйствования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- по защите от землетрясений;

- по защите от последствий изменения уровней морей и крупных водоемов.

В-четвертых, в функциях центральных, местных представительных и исполнительных органов, организаций заложены обязанности на всех стадиях недропользования обеспечивать соблюдение экологических требований, а также – постоянный мониторинг земель, почвенного и растительного покрова и подземных вод в прибрежных зонах морей и крупных водоемов и иные мероприятия.

В-пятых, в Законе № 100-І закреплено право граждан Казахстана, иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории республики, на защиту своей жизни и здоровья от последствий применения современных средств поражения, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; материальные и иные выплаты в случае гибели при выполнении задач гражданской обороны, которые возмещаются семьям погибших в соответствии с действующим законодательством.

Помимо нормативных правовых актов общего характера существует и вторая группа нормативных правовых актов военного законодательства РК, которую можно обозначить как нормативные правовые акты, устанавливающие правовой режим некоторых объектов военной и оборонной деятельности.

К таким объектам следует отнести Государственную границу Казахстана, закрытые и обособленные военные города Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан, военные аэродромы.

Исходя из общего содержания Закона РК «О Государственной границе Республики Казахстан» от 13 января 1993 года № 1872-ХІІ [140] можно сделать вывод, что он в определенной степени обеспечивает охрану окружающей среды на данном объекте, что связано с ограничением пребывания физических лиц и деятельности юридических лиц на данной территории.

Несмотря на то, что под Государственной границей Республики Казахстан понимается определенная территория, вместе с ее охраной осуществляется и охрана природных ресурсов, расположенных в пределах ее границ - земель, вод, недр и атмосферного воздуха, растительного и животного мира. Пределы Государственной границы устанавливаются ст.5 Закона № 1872-ХІІ.

В ЗРК № 1872-ХІІ содержатся нормы, направленные на предупреждение переноса заразных болезней через Государственную границу Республики Казахстан во избежание эпидемий и эпизоотий.

На Государственной границе Республики Казахстан устанавливается особый правовой режим, который распространяется и на порядок использования и охраны природных ресурсов.

Так, пребывание в пределах Государственной границы Республики Казахстан ограничивается, установлены пункты пропуска через Государственную границу.

Тем не менее, случаи нарушения государственной границы с одновременным нарушением экологического законодательства РК имеются. Так, в Западно-Казахстанской области пограничниками заставы «Орал» пресечена попытка контрабандного вывоза в Россию 2,5 тонн рыбы осетровых пород на автомашине ГАЗ-3102 [141].

Для невоенных судов и военных кораблей предусмотрена обязанность во время плавания и пребывания в территориальных водах (море) и внутренних водах РК соблюдать экологические, санитарные и иные правила.

Запрещается любая промысловая деятельность иностранных летательных аппаратов, невоенных судов и военных кораблей в территориальных водах (море) и внутренних водах Казахстана.

Однако, в последние годы участились случаи нарушения Государственной границы Республики Казахстан иностранными гражданами, в частности гражданами Дагестана и России, с целью незаконного добывания водных животных в территориальных водах (море) Казахстана. Преступники оснащены дорогостоящей и мощной техникой, морскими судами, приспособленными к большим скоростям, на которых устанавливается по два-три мотора.

Также, в ст.13 ЗРК № 1872-ХІІ установлен порядок осуществления хозяйственной деятельности на Государственной границе РК: она осуществляется в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Казахстан и осуществляется таким образом, чтобы обеспечивался надлежащий порядок на Государственной границе РК.

Ст.14 ЗРК № 1872-ХІІ наделяет статусом нарушителя режима Государственной границы Республики Казахстан лиц, нарушивших порядок промысловой деятельности, лиц, нарушивших порядок пересечения Государственной границы РК при ведении промысловой деятельности на границе, осуществляющие контакты через Государственную границу РК в неустановленном порядке; суда и военные корабли, нарушивших порядок плавания и пребывания в территориальных водах (море) и внутренних водах РК и в казахстанской части вод пограничных рек и иных водоемов, ведущих промысловую добычу.

ЗРК № 1872-ХІІ устанавливается и порядок производства такой промысловой и иной деятельности и указана такая деятельность: использование земель, лесов, ведение горного дела, геологические изыскания; работ по возведению и эксплуатации гидросооружений и другим видам водопользования; охота, рыболовство, и т.д.

Следующий объект военной и оборонной деятельности – это закрытые и обособленные военные города Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан.

Правовой режим данных населенных пунктов четко не урегулирован. В Постановлении Правительства РК «Об утверждении Перечня закрытых и обособленных военных городков Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан» от 30 июля 2004 года № 805 [142] дается лишь перечень таких городов.

Другой объект, связанный с оборонной деятельностью, - это аэродромы, на которых базируются гражданские и государственные воздушные суда. Правила использования таких аэродромов определяются Правительством РК при помощи Постановления от 10 ноября 2001 года №1439 «Об утверждении Правил использования аэродромов совместного базирования гражданской и государственной авиации в Республике Казахстан». [143].

В нем содержится всего одна норма, имеющая отношение к охране окружающей среды. Это пункт 57, устанавливающий порядок орнитологического обеспечения полетов. Он осуществляется в порядке, установленном законодательством РК. Под орнитологическим обеспечением полетов понимается комплекс мероприятий, направленных на обеспечение предотвращения столкновений воздушных судов с птицами в районе аэродрома.

Еще одним потенциальным объектом, претендующим на роль зоны чрезвычайной экологической ситуации, являются участки окружающей среды, подверженные биологическому загрязнению.

Обеспечение биологической безопасности должно рассматриваться не только в аспекте воздействия патогенных биологических агентов на человека, но и на окружающую среду. Вследствие биологических угроз страдают земельные, водные ресурсы, растительный и животный мир.

Биологическую опасность представляют природные и антропогенные факторы. «Сорок процентов территории нашей республики относится к природным очагам чумы, немало в Центральной Азии других особо опасных инфекций» [144].

При этом природные факторы усугубляются неблагоприятной экологической обстановкой. Так, опустынивание обширных территорий Южно-Казахстанской, Жамбылской и Кызылординской областей повлекло за собой резкое увеличение площадей природных очагов крымской геморрагической лихорадки. В 2001 году выявлен 31 больной (один случай с летальным исходом в Жамбылской области) [145].

Одним из антропогенных факторов является деятельность военных и оборонных объектов Казахстана.

Так, потенциальную угрозу бактериологического заражения представляет деятельность биологического полигона на острове Возрождения в Аральском море.

Нашим государством предпринимается ряд мер по предотвращению биологической опасности со стороны военно-промышленного комплекса. Проводится оценка разных частей острова Возрождения с точки зрения возможности длительного сохранения возбудителей инфекционных болезней, обследуется казахстанская часть территории острова, проводится эпидемиологический и эпизоотологический мониторинг объектов окружающей среды и фауны.

Несмотря на принимаемые нашим государством меры, биологические угрозы от деятельности военных и оборонных объектов Республики Казахстан сохраняются.

Биологическое оружие продолжает оставаться востребованным во всех странах мира и до тех пор, пока проводятся научные исследования его возможностей на базе ВПК, потенциальная опасность будет существовать. К такому выводу ученые пришли давно.

Еще одним из антропогенных фактором является использование биологического оружия террористами.

В настоящее время термин «терроризм» стал самым употребляемым в лексиконе политиков, ученых, журналистов и государственных деятелей. Общественность заговорила о реально наступившей глобализации терроризма.

Особую угрозу представляет биотерроризм. «В последние годы в мире активизировался такой вид терроризма, как биологический. Биологическое оружие – это потенциально одно из самых опасных видов оружия и ни одно государство не может чувствовать себя в безопасности, когда речь идет о транснациональной биологической угрозе. Решение проблем, связанных с противодействием биологическому терроризму, является актуальной государственной задачей, напрямую затрагивающей интересы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан» [146, с.29].

Наблюдается активная деятельность со стороны международных террористических организаций с целью получения доступа к биологическим средствам поражения, а также технологиям их получения и применения. А основным «поставщиком» этих технологий и патогенных биологических агентов является военная промышленность.

Угрозы биотерроризма вполне реальны. Так, в 2001 г. Соединенные Штаты подверглись биологической атаке с использованием возбудителя сибирской язвы, приведшей к смертельным исходам.

Биологическое оружие является крайне привлекательным для террористов. Причинами тому служат возникновение преступного результата спустя некоторое время и в другом месте (биологические агенты действуют не сразу, имеют инкубационный период заболевания, в течение которого носитель может оказаться в совершенно других от первоначального места распространения биологических агентов географических условиях); трудность в разграничении случая биотерроризма от природной вспышки; доступность, простота в изготовлении, удобство в хранении и транспортировке, а также возможность скрытого применения.

Необходимость предотвращения потенциальных биологических угроз обусловлена как воздействием природных факторов, так и деятельностью человека, особенно военных и оборонных объектов. Наличие природных очагов различных заболеваний, включая чуму, крымскую геморрагическую лихорадку и другие, также является причиной опасности. В связи с этим необходимо разработать комплекс мер по предотвращению биологических угроз, включая противодействие биологическому терроризму и контроль за деятельностью военных и оборонных объектов в Республике Казахстан.

Буквально недавно был принят Закон РК «О биологической безопасности Республики Казахстан», в котором должным образом было закреплено

определение биологической безопасности: «состояние защищенности людей и отдельных компонентов природной среды (атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, земной поверхности и почвенного слоя, растительного и животного мира и иных организмов (далее – отдельные компоненты природной среды) от опасных биологических факторов, в том числе обеспечиваемое мерами биологической защиты» [147].

В подзаконных актах, действовавших до принятия названного специального закона, понятие биологической безопасности трактовалось как «система средств и мероприятий, направленных на защиту рабочего персонала, населения и окружающей среды от воздействия патогенных биологических агентов» [148], что было не совсем правильным.

В Российской Федерации также был принят Закон РФ «О биологической безопасности в Российской Федерации» [149], но, кроме того, была принята Концепция биологической безопасности России на период до 2012 года, в которой также давалось определение биологической безопасности. Под ней понималось предотвращение ущерба и достижение защищенности личности, общества (и государства) от традиционных, новых, потенциальных и реальных биологических угроз [150].

Полагаем, что принятие аналогичной Концепции в Республике Казахстан было бы не лишним.

Третья группа нормативных правовых актов военного законодательства РК регламентирует правовой статус субъектов военной и оборонной деятельности. В некоторых из них установлены экологические обязанности данных субъектов.

Деятельность Министерства обороны РК осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 июня 2022 года № 357.

В соответствии с пп.101 пункта 15 в функции Министерства входит утверждение правил обеспечения экологической безопасности в Вооруженных Силах. Такие правила утверждены и действуют на территории РК [151].

Источниками международного права являются третья группа нормативных актов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах. Эти источники содержат два вида экологических требований, преимущественно связанных с защитой природы и биологического разнообразия, а также с противодействием глобальным изменениям климата. Первый вид экологических требований – экологические требования к оружию, которые содержатся в ряде документов [152], второй – экологические требования к военным полигонам [153].

Анализ всего массива нормативных правовых актов показал, что на сегодняшний день республиканское законодательство в данной сфере экологизировано по сравнению с тем, что было десять лет назад.

Еще одним из потенциальных объектов из разряда экологически неблагоприятных территорий являются объекты исторического загрязнения.

Уже исходя из названия, можно сказать, что здесь налицо устойчивые негативные экологические характеристики.

Проблема ликвидации исторических загрязнений правовыми средствами решена частично. Только в новом ЭК РК впервые было закреплено определение исторических загрязнений.

В соответствии со ст.142 ЭК РК «историческим загрязнением признается накопленный экологический ущерб, причиненный водам и (или) землям, который возник в результате прежней деятельности, в том числе, совокупности воздействий различных видов антропогенной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены, либо были выполнены не в полном объеме» [63].

В теории экологического права данная проблема стала разрабатываться не так давно. Так, С.Д. Бекишевой отмечается следующее: «Огромная проблема связана с историческими загрязнениями. Данное понятие только вводится в литературный оборот.

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» [154].

Мы считаем, что термин «историческое загрязнение» относится к загрязнению природных объектов опасными химическими и другими веществами, которое превышает установленные нормативы и происходит вследствие антропогенной деятельности промышленных предприятий, которые в настоящее время не являются правовыми субъектами. Исторические загрязнения обусловлены наличием большого количества промышленных предприятий, которые не соблюдали экологические нормы в прошлом.

К примеру, в Карагандинской области это АО «ПТВС», ТОО «Караганды Су», ТОО «Капиталстрой», АО «АрселорМитталТемиртау», в ВКО – ТОО «Востказнедра» и ТОО «Казцинк» и Актюбинской области – историческое загрязнение.

За последние 5 лет все виды хозяйственной деятельности, включая коммунальную и рекреационную, используют природные ресурсы, при этом ежегодно снижая их качество, продуктивность и устойчивость экосистем.

Отнести к историческим загрязнениям можно различные источники загрязнения окружающей среды, такие как отвалы горных пород и хвостохранилища, которые расположены в водоохраных зонах рек. Кроме того, к таким загрязнениям можно отнести выведенные из эксплуатации рудники и шахты горнодобывающих предприятий, а также дренажные воды, которые не были достаточно очищены или вовсе не очищены от загрязнений.

В результате отработки полиметаллических месторождений открытым способом в 40-50 годах прошлого столетия забалансовые руды и вскрышные породы складировались в поймах рек без противодиффузионных экранов.

Атмосферная влага, накапливающаяся в теле отвала, превращается в насыщенную металлами серную кислоту и с дренажными водами отвала попадает в грунтовые воды, ручьи и реки.

К примеру, в реке Елек наличие шестивалентного хрома обусловлено историческим загрязнением. Загрязнение вод долины реки Елек шестивалентным хромом в промзоне г. Актобе связано с пуском в 1957 году завода хромовых соединений (далее - АЗХС). Поступление хрома началось вскоре после пуска завода в эксплуатацию из-за утечек технологических растворов с территории АЗХС, а также в результате фильтрации стоков из шламовых прудов, показано на рисунке 1.



Рисунок 1 - Сброс сточных вод АО «Актюбинский завод хромовых соединений».

Работы по очистке реки начаты давно, проводилась работа по разработке проектов ТЭО и ПСД, данный вопрос включен в ряд межправительственных документов по бассейну р. Урал, мероприятие по очистке реки от шестивалентного хрома вошло в отраслевую программу «Жасыл даму». Последние работы (2012-2014гг.) по очистке проводились по линии Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов (нынешнее Министерство экологии, геологии и природных ресурсов).

Тогда ТЭО предусматривало новую технологию, основанной на использовании геохимических барьеров. В качестве реагентов применялись инъекции сернистого железа и мелассы в результате химической реакции шестивалентный хром переходит в трехвалентную инертную форму.

Проведенные работы дали положительный результат, содержание шестивалентного хрома значительно снизилось, по некоторым участкам даже отсутствовал, однако, при применении новой технологии с использованием реагента содержание железа в воде значительно увеличилось.

Еще одним историческим загрязнителем реки Елек являются шламонакопители Актюбинского химзавода им. Кирова, который до 1964 года напрямую сбрасывал в реку загрязненные промышленные сточные воды, а с 1964 по 1980 годы осуществлял сброс загрязненных стоков в шламонакопители без противofильтрационного экрана, общая площадь распространения загрязненных бором подземных вод составляет на сегодняшний день 21,1 км².

- В ходе научно-исследовательской работы, проведенной РГП «Казахский научно-исследовательский институт экологии и климата», были выделены четыре группы собственности на объекты исторических загрязнений. Первая группа включает объекты, находящиеся в республиканской собственности, такие как бывшие военные полигоны, захоронения устаревших пестицидов и другие техногенные объекты, которые были заскладированы на территории до 31 мая 1992 года. Вторая группа – объекты, находящиеся в коммунальной собственности, такие как золошлакоотвалы малых населенных пунктов, санитарные полигоны, остатки разрушенных объектов промышленности и РТС и МТС бывших колхозов и совхозов. Бесхозные объекты, являющиеся третьей группой, включают территории бывших промышленных предприятий и их полигоны, оставшиеся после банкротства. Четвертая группа – объекты, находящиеся на контрактной территории недропользователей, такие как самоизливающиеся нефтяные и гидрогеологические скважины и замазученные территории нефтепромыслов былых лет деятельности [155].

Бесспорно то, что исторические объекты, в т.ч. бесхозные (нефтегазовые и гидрогеологические скважины, шахты, рудники, отвальные породы, хвостохранилища и др.) представляют собой значительную угрозу окружающей среде.

РГП «Казгидромет» фиксирует факты загрязнений поверхностных вод. Данные о загрязнении передаются в уполномоченные органы по охране окружающей среды, которые зачастую не могут провести проверку, т.к. собственника у отвалов нет.

В случае выявления бесхозных объектов местные исполнительные органы на основании решения суда должны поставить на свой баланс отвалы и принять по ним меры.

Однако, принятие мер требуют больших финансовых затрат со стороны государства. Мероприятия по рекультивации и иным природоохранным мероприятиям осуществляются через местные органы по регулированию природных ресурсов.

По мнению специалистов, проекты по очистке исторических загрязнений дорогостоящие и долгие. Государству удобнее реализовывать программы в рамках одного бюджетного года. Даже если у акиматов нет больших комплексных проектов, свою роль играют точечные проекты. Они могут быть незначительными на первый взгляд, но в сумме дают заметный результат [156].

Вместе с тем, на практике отсутствуют программы или стратегии ликвидации исторических загрязнений, несмотря на то, что в новом ЭК РК

восполнен пробел, заключающийся в отсутствии норм по историческим загрязнениям, по крайней мере, по их учету.

В рамках выполнения задач Концепции экологической безопасности РК Министерством энергетики минеральных ресурсов РК в 2006 году был разработан «Проект Программы ликвидации исторических загрязнений на 2007-2015 годы. Основная цель – проведение инвентаризации и паспортизации исторических загрязнений, оценка их воздействия на окружающую среду с проведением комплексных исследований, а также создание информационной базы данных - Кадастра объектов исторических загрязнений.

В 2008 году решением Республиканской бюджетной комиссии администратором указанной Программы определили Министерство охраны окружающей среды РК. Соответственно, Программа была включена в Стратегический план развития Министерства охраны окружающей среды на 2009-2011 годы, но также была отклонена РБК» [155].

Проведенный анализ законодательства о военных и оборонных объектах, а также объектах исторического загрязнения и практики его применения показал следующее:

1. Из трех групп источников права, международные документы наиболее полно урегулированы вопросы охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах. В последние десять лет, военное законодательство РК прошло экологизацию, но не достаточно. Несмотря на то, что Правила обеспечения экологической безопасности в Вооруженных Силах Республики Казахстан от 7 августа 2017 года содержат экологические требования к военной и оборонной деятельности, опыт Российской Федерации в данной области значительно более развит.

Охрана окружающей среды на военных и оборонных объектах в экологическом законодательстве представлена еще менее. Статья 396 ЭК РК устанавливает экологические требования к военным и оборонным объектам и военной деятельности, но она не конкретизирована и отсылает к другим статьям. Только на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне более подробно регламентирована охрана окружающей среды, вызванная деятельностью антиядерного движения «Невада-Семипалатинск». Необходимо дополнить статью 396 "Экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности" более четкими экологическими требованиями к военным и оборонным объектам.

2. Для улучшения экологической обстановки военных и оборонных объектов требуется комплекс мероприятий:

- 1) тщательное обследование на предмет выявления устойчивых негативных изменений окружающей среды (признаков экологически неблагоприятных территорий) на них;
- 2) установление статуса зоны чрезвычайной экологической ситуации;
- 3) достаточное финансирование работ по обследованию и по восстановлению качества окружающей среды;

4) детальная регламентация процедуры осуществления экологического контроля и надзора, так как рассматриваемые объекты имеют особый статус полигона (расположение на двух и более административно-территориальных единицах, запрет или ограничения на въезд, параллельное сосуществование казахстанских и российских администраций);

5) решение вопроса о включении полигонов в перечень объектов исторического загрязнения;

6) разработка специальных программ по реабилитации военных полигонов (например, в рамках Концепции ремедиации природной среды военных и оборонных объектов, военной деятельности, Программы по комплексному решению экологических проблем Сары-Шагана;

7) экологическое просвещение руководства и рядовых сотрудников Министерства обороны РК и воинских частей;

8) международное сотрудничество РК и РФ по вопросам решения экологических проблем.

3. Для решения ряда проблем охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах предлагается использовать возможности инновационных технологий.

К военным и оборонным объектам Республики Казахстан относятся не только ядерные и космические технологии, но и военно-промышленные технологии. Однако, необходимо учитывать экологический фактор при разработке этих технологий, так как военно-промышленный комплекс может нанести значительный экологический вред окружающей среде и здоровью населения.

Несмотря на закрытость военно-промышленной деятельности, возможно использование инновационных технологий для охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах Республики Казахстан. Для этого необходимо проводить внутриведомственный экологический контроль на военных и оборонных объектах, что позволит использовать новые технологии и уменьшить экологический вред.

На некоторых объектах имеются специалисты по охране окружающей среды, которые могут применять в своей деятельности различные информационные технологии. В частности, не ограничены возможности геоинформационных технологий, которые являются одним из основных инструментов разработки систем почвенно-экологического мониторинга. Геоинформационная система позволяет обеспечить функцию пространственного анализа разнообразных данных наземного и дистанционного изучения почв, выявить негативные изменения в состоянии почв. Ее данные могут быть использованы для составления топографических и почвенных карт, цифровой модели рельефа.

Информационные технологии позволят составить банк данных и по другим природным объектам.

Использование данных экологического мониторинга позволит более эффективно осуществлять внутриведомственный экологический контроль.

4. На военную деятельность должны распространяться и требования по экологической экспертизе.

Законодательная основа для этого имеется. Однако, на практике реализовать нормы законодательства об экологической экспертизе достаточно сложно, ведь инновационные разработки военно-промышленного комплекса могут иметь гриф секретности.

Каким образом проводить экологическую экспертизу в таких случаях? Необходимо наличие специалистов со специальным допуском, сама процедура проведения экологической экспертизы будет более сложной. К сожалению, действующее законодательство не регламентирует данные моменты.

5. Предлагаются меры по обеспечению биологической безопасности РК, для чего необходимо:

1) разработать и принять основы национальной политики в сфере обеспечения биологической безопасности, а также во взаимосвязанных с ней сферах военной деятельности.

Предлагается по аналогии с законотворческой деятельностью зарубежных стран создать Законы РК «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», «О биологическом терроризме».

Также следует разработать Концепцию биологической безопасности Республики Казахстан.

Группа казахстанских ученых и экспертов рассматривала возможность создания пакета документов для гарантированного обеспечения биологической безопасности. Они пришли к выводу, что это могло бы стать эффективным решением проблемы безопасности в биологической сфере.

Так, Ч.Т. Кушербаев предлагает внести в Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» понятия «биологический агент», «биологическая безопасность», «стратегические лекарственные препараты», а также, предпринять меры по обеспечению биологической безопасности, такие как: недопущение неконтролируемого ввоза в Республику Казахстан биологических агентов; управление и осуществление контроля за объектами, использующими в своей деятельности биологические агенты; профилактика и предупреждение инфекционных заболеваний; государственная поддержка развития биотехнологий; государственная поддержка фармацевтических производств, выпускающих стратегические лекарственные препараты [157].

Ж.Р. Дильбарханова предлагает в целях усиления уголовно-правовой защиты жизни казахстанских граждан от преступных посягательств террористического характера, а также в целях поддержания общественного спокойствия, разработать комплекс мер по обеспечению биологической безопасности, включающий в себя:

– разработку концепции о биологической безопасности Казахстана и реализацию первоочередных задач по восстановлению и наращиванию защитного биопотенциала страны;

– разработку законодательных актов «О биологической безопасности», «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», «О биотерроризме и биокатастрофах»;

– образование межведомственной рабочей группы по вопросам защиты населения, сельскохозяйственных животных и растений от возможного применения террористами биологических, химических и иных средств массового поражения, а также борьбы с незаконным оборотом потенциально опасных веществ и материалов;

– создание межведомственного центра подготовки специалистов, испытания средств и методов идентификации возбудителей особо опасных инфекций; и т.д. [146, с.29-30];

2) ввести строгий учет за проведением обязательной государственной экологической экспертизы всех потенциально опасных национальных проектов, связанных с использованием биологических агентов.

Многие проекты и программы в сфере деятельности военных и оборонных объектов Казахстана вообще не проходят государственную экологическую экспертизу, но финансируются и реализуются. Всё это ведет к возрастанию экологических и биологических рисков, сдерживает и деформирует процессы экологизации военно-промышленного комплекса РК, ведет к неэффективным расходам бюджетных и других средств.

б. Одной из проблем охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах Республики Казахстан является отсутствие достаточных финансовых и материальных средств. Решением этого вопроса может стать использование возможностей такого нового направления туризма как военно-исторический туризм.

Туризм и армия соприкасались еще в советское время. Так, в воинских частях была организована продажа путевок в военные санатории, туристические походы в горы, в лес, на байдарках и другие места по линии пропаганды здорового образа жизни, укрепления здоровья и спортивных возможностей военнослужащих. Посещение военно-исторических музеев также входило в обязательную программу курсантов и слушателей.

Изменения в нашем обществе и переход к рыночной экономике повлияли на цели, задачи и методы активного отдыха - туризма для военнослужащих и гражданских лиц. Сейчас любой желающий может купить путевку в военный санаторий, а военнослужащий может отдохнуть в гражданском пансионате.

Военно-исторический туризм может осуществляться как по местам боевой славы, так и по действующим военным и оборонным объектам.

Например, в Беларуси можно увидеть не только Хатынь и Курган Славы, Брестскую крепость и Линию Сталина - шрамы Великой Отечественной, самой кровавой войны XX века. В стране установлены памятные знаки и стелы в местах боев Первой мировой войны, в честь побед над французами и шведами, сражениях далекого средневековья[158]. Правда, данные объекты уже не относятся к действующим, а являются памятниками истории и культуры.

Есть примеры и туризма на действующих военных объектах. Так, в Израиле были желающие посмотреть на военные операции в секторе Газа.

По нашему мнению, положительный опыт военно-исторического туризма следует использовать и Министерству обороны РК. В условиях рыночных отношений и с учетом экономического кризиса такое начинание будет очень своевременным. Однако военно-исторический туризм должен осуществляться цивилизованно на легальной правовой основе.

Полагаем, что в Республике Казахстан следует легализовать военно-исторический туризм и использовать его в качестве источника финансирования экологических программ на военных и оборонных объектах Республики Казахстан, либо каких-то других не менее важных мероприятий.

Во-первых, в Законе РК «О туристской деятельности в Республике Казахстан» от 13 июня 2001 года № 211-III нет упоминания о военно-историческом туризме, хотя мировой практикой он признан видом туризма.

Во-вторых, официальное признание военно-исторического туризма является профилактической мерой и предупредит образование незаконных военных туров.

В-третьих, это необходимо для обеспечения безопасности самих туристов. Важным направлением кодификации является урегулирование вопросов страхования, техники безопасности, инструктажа.

В-четвертых, в Республике Казахстан есть база для осуществления такого проекта. В настоящее время на территории Казахстана функционируют четыре военно-испытательных полигона и комплекс «Байконур». Разумеется, что не следует использовать в туристских целях те полигоны, которые являются радиоактивными, но вполне возможно эксплуатировать несекретные и экологически безопасные военные объекты.

В-пятых, военно-исторический туризм может принести большие доходы нашему государству.

Таким образом, военно-исторический туризм может стать источником финансирования экологических программ на военных и оборонных объектах Казахстана, либо каких-то других не менее важных мероприятий.

7. Для определения зон чрезвычайной экологической ситуации необходима инвентаризация природно-антропогенных комплексов на предмет выявления исторических загрязнений. Для этого необходимо:

- внедрение механизма установления причинно-следственной связи между негативным влиянием исторических и техногенных загрязнений и состоянием окружающей среды и человека;
- пересмотр работы местных исполнительных органов в части активизации работы в данном направлении;
- принятие республиканской программы по ликвидации исторических загрязнений.

3.2 Оценка возможности отнесения космодрома «Байконур» к экологически неблагоприятным территориям

Особое место в системе военных объектов Казахстана, как было отмечено, занимает космодром Байконур. С этой базы, обслуживаемой подразделениями космических войск, запускаются практически все военные космические объекты РФ.

Космический комплекс «Байконур» в советское время имел название «5 Государственный испытательный космодром». Решение о его создании принимало руководство бывшей страны без согласования с республиканскими органами власти. Необходимость создания более тяжелых ракет в 1955 году была продиктована военными программами СССР.

Генеральный директор «Росавиакосмоса» Ю. Коптев говорил о том, что при выборе места строительства космического комплекса учитывалось то, что в силу географического положения и ряда других преимуществ, связанных с районами падения отделяющихся частей в малонаселенную местность, казахстанская полупустыня подходила как нельзя лучше. Кроме того, досягаемость геостационарной орбиты наиболее оптимально решалась с Байконура, так как на нем существовало все необходимое для этого процесса. На других российских космодромах (в Плесецке, ни на Свободном) ничего подобного не было и для того чтобы все это сделать, нужны были большие деньги [159].

Космодром и город Ленинска объединены в комплекс под названием «Байконур», который включает испытательные, технологические объекты и соответствующую инфраструктуру. Этот комплекс состоит из девяти стартовых комплексов и 15 пусковых установок для запуска космических носителей «Циклон», «Энергия», «Молния», «Союз» и «Рокот», а также 11 монтажно-испытательных корпусов для сборки ракет и спутников. Байконур имеет большую ценность, поскольку только с его помощью можно запускать пилотируемые корабли и тяжелые ракеты «Протон», которые сейчас осуществляют основную нагрузку коммерческих запусков. В настоящее время космический комплекс занимает более 6 миллионов гектаров, включая районы падения отделяющихся частей ракетносителей, на территории Кармакшинского и Казалинского районов Кызылординской области.

После распада СССР объекты космодрома Байконур и г. Ленинска, расположенные на территории Казахстана, с их движимым и недвижимым имуществом стали собственностью РК, что было особо отмечено и в Соглашении между РФ и РК об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур» [160], заключенного в Москве 28 марта 1994 г., ратифицированного Республикой Казахстан [161] 14 июля 1994 г., и вступившего в силу 19 октября 1994 г.

По данному Соглашению комплекс «Байконур» предан в аренду Казахстаном Российской Федерации и используется ею для осуществления российских гражданских и оборонных космических программ; международных космических программ и коммерческих космических проектов и, что особенно важно для Казахстана, совместных космических проектов Российской Федерации, Республики Казахстан и других государств-участников

Содружества. В качестве Арендодателя по указанному комплексу выступает Правительство РК, в качестве Арендатора Правительство РФ.

В соответствии с этими документами Республика Казахстан сохраняет за Российской Федерацией право пользования земельными участками, занятыми объектами комплекса «Байконур» и землями, отведенными под районы падения отделяющихся частей ракет-носителей.

В целях создания экономической основы для функционирования комплекса «Байконур» Республика Казахстан передала в пользование Российской Федерации недвижимое, в пользование и владение – движимое имущество объектов этого комплекса в счет арендной платы.

В развитие данного Соглашения 10 декабря 1994 г. был заключен Договор аренды комплекса «Байконур» между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации [162] на 20 лет (далее – Договор аренды от 10.12.94), в котором вновь было подчеркнuto, что «испытательные, технологические объекты и обеспечивающая инфраструктура космодрома, город Ленинск с их движимым и недвижимым имуществом составляют единый научно-технический, производственный и социальный комплекс «Байконур» (территория Байконура вместе с землей образует комплекс).

П. 6.1 Договора аренды от 10.12.94 закрепляет право собственности на объекты и имущество комплекса «Байконур», находившиеся на его территории по состоянию на 31 августа 1991 года за Республикой Казахстан. Право собственности на недвижимое и движимое имущество, создаваемое, приобретаемое и поставляемое после 31 августа 1991 года, принадлежит стороне, осуществившей финансирование его создания, приобретения и поставки. Причем российская сторона вправе с письменного согласия Арендодателя вносить неотделимые улучшения в арендованное имущество. В этих случаях Российская Федерация после окончания срока договора аренды сохраняет на них соответственно право собственности или право на возмещение остаточной стоимости этих улучшений.

Иными словами, аренда земельных участков Российской Федерацией фактически может быть продолжена вне зависимости от завершения сроков аренды. И это связано с тем, что после 1991 года арендатором были фактически заново восстановлены и построены многие объекты комплекса «Байконур».

В этой ситуации возникает вопрос: каким образом с завершением срока аренды все имущество и вместе с ним земельные участки, на которых расположено недвижимое имущество, одновременно могут перейти в собственность нашей страны?

Этот момент регулирует подпункт б) п. 8.4 ст. 8 Договора аренды от 10.12.94, где указано, что арендатор (Российская сторона) имеет право «на возмещение после окончания срока действия настоящего Договора остаточной стоимости произведенных по согласованию с Арендодателем улучшений, а также, вновь построенных объектов, если эти улучшения и объекты передаются в собственность Арендодателя», в то же время, подп. е) этой же статьи предусматривает право арендатора «в течение срока аренды или после его

окончания вносить предложения о полном или частичном выкупе в свою собственность объектов комплекса «Байконур», что позволяет России оставаться на казахстанском космодроме практически бессрочно, что является реальным подтверждением и залогом стратегического партнерства двух евразийских стран.

В начале 2004 года Россия и Казахстан достигли соглашения о продлении аренды космодрома Байконур на 36 лет, то есть до 2050 года. В дополнение к этому, две страны являются союзниками, как подчеркивается в российских СМИ, и показывают реальные экономические проекты, подписывая 11 документов во время визита президента РФ В. Путина в Астану в январе 2004 года. Использование космодрома «Байконур» будет продолжаться обеими странами до 2050 года, как минимум. Этот договор решает одну из главных проблем, стоящих перед Казахстаном - проблему экологии. В прошлом ракетное топливо загрязняло казахстанскую землю, но теперь две страны решили совместно построить стартовую площадку для новой экологически чистой ракеты «Ангара» [163].

Казахстан сегодня заинтересован в более конкретном приобщении к космическим технологиям. И в этой связи, Казахстан, участвуя в целом ряде проектов, несет значительную финансовую нагрузку, что делает его выгодным партнером для России по использованию потенциала Байконура. В Договоре об аренде от 10.12.94 указано, что Россия оказывает содействие на договорной основе Казахстану в осуществлении космических проектов, в первую очередь, в области спутниковой связи и исследовании природных ресурсов Казахстана, в создании совместных структур, в том числе научно-исследовательских, проектных, опытно-конструкторских и технологических учреждений и организаций, в подготовке специалистов по космической технике и космонавтов Республики Казахстан.

К числу важнейших документов, составляющих пакет договоров по «Байконуру», относится Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти, подписанное в Москве 23 декабря 1995 года [164]. В этом документе статус города Байконур признан как «административно-территориальная единица Республики Казахстан, функционирующая в условиях аренды».

На период аренды комплекса «Байконур» город Байконур в отношениях с Российской Федерацией наделяется статусом, соответствующим городу федерального значения России, с особым режимом безопасного функционирования объектов, предприятий и организаций, а также проживания граждан. При этом все земли в пределах городской черты находятся в ведении администрации города при соблюдении права собственности на землю.

Конкретное использование земель, отнесенных к той или иной категории, осуществляется в соответствии с генеральным планом города Байконур. С учетом особого статуса города, подчиняющегося и военному и гражданскому

ведомствам, для отдельных участков городских земель устанавливается особый режим использования.

Дополнительные земельные участки для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства за пределами территории комплекса «Байконур» предоставляются в пользование администрации города Байконур органами государственной власти и управления Республики Казахстан, в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Глава городской администрации назначается совместно Президентом Республики Казахстан и Президентом Российской Федерации по представлению Российской Стороны. На период действия Договора аренды городскую администрацию формирует Правительство РФ по представлению главы этой администрации. В области земельных отношений права городской администрации достаточно ограничены.

Более подробно вопросы порядка использования земельных участков, переданных в аренду Российской Федерации, оговорены в специальном Соглашении между Правительством РК и Правительством РФ от 27 апреля 1996 года [165].

В данном Соглашении определен порядок использования земельных участков, предоставленных Российской Федерации на условиях аренды под комплекс «Байконур» на территории Республики Казахстан, включая территорию г. Байконур и космодрома «Байконур», в том числе, участки земли, отведенные под районы падения отделяющихся частей ракет-носителей, и порядок выполнения Российской стороной мероприятий по ликвидации последствий своей деятельности на этих земельных участках.

Соглашение от 27.4.96 совместно с Договором аренды комплекса «Байконур» от 10 декабря 1994 года и законодательством Казахстана составляют правовую основу регулирования земельных отношений на территории комплекса «Байконур».

Регулирование же земельных отношений во всех случаях, не связанных с целевым использованием земельных участков, предоставленных Российской Федерации на условиях аренды, осуществляется областными комитетами по земельным отношениям и землеустройству Республики Казахстан, по согласованию с начальником космодрома «Байконур».

В соответствии с Соглашением ведение земельного кадастра и мониторинга земель комплекса «Байконур» (кроме районов падения), а также постоянный контроль за целевым использованием земель осуществляет землеустроительная служба администрации г. Байконур, а районов падения - соответствующие областные комитеты по земельным отношениям и землеустройству Республики Казахстан, совместно с землеустроительной службой администрации г. Байконур.

Годовые отчеты о наличии, распределении и использовании земельных участков комплекса «Байконур» (кроме районов падения) составляет землеустроительная служба администрации г. Байконур, а земельных участков

в районах падения - соответствующие областные комитеты по земельным отношениям и землеустройству Республики Казахстан по установленным в Казахстане формам. Эти отчеты утверждаются координационным советом комплекса «Байконур» и представляются в установленные сроки.

Достаточно большая территория (не менее 1200 кв. км.) выделена под районы падения, которые могут использоваться Казахстанской Стороной по согласованию с Российской Стороной. Россия, после проведения запусков, обеспечивает очистку земельных участков и водных объектов от отделившихся частей ракет-носителей и их эвакуацию из районов падения в сроки, определяемые сезонными условиями.

Оценку состояния земель в районах падения осуществляет специальная рабочая комиссия, формируемая акимами соответствующих областей и начальником космодрома «Байконур», в сроки, согласованные Сторонами. В состав комиссии на паритетной основе включаются представители органов землеустройства, охраны природы, сельского хозяйства, управления водными ресурсами, санитарно-эпидемиологического надзора Сторон, Национального аэрокосмического агентства Республики Казахстан, представители космодрома «Байконур» и организаций Российской Федерации, осуществляющих космическую деятельность на территории комплекса «Байконур».

Государственный контроль за использованием земельных участков комплекса «Байконур» осуществляют Государственный комитет РК по земельным отношениям и землеустройству и его территориальные органы на местах в присутствии уполномоченных представителей России. Порядок и сроки контроля за использованием земельных участков устанавливаются Российско-Казахстанской Межправительственной комиссией по комплексу «Байконур».

В Договоре аренды комплекса «Байконур», в Соглашении от 27 апреля 1996 г., в специальном Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» в условиях его аренды закреплены положения о том, что Российская Сторона обеспечивает ликвидацию последствий своей деятельности, приведшей к нарушению и загрязнению земельных участков и водных объектов, на основании рекомендаций специальной рабочей комиссии, создаваемой из представителей заинтересованных министерств и ведомств в соответствии с решениями Российско-Казахстанской Межправительственной комиссии по комплексу «Байконур» [166].

В соответствии с Договором аренды комплекса «Байконур» Россия обязалась использовать и содержать арендуемые объекты с учетом требований экологической безопасности, правил природопользования, охраны окружающей среды, проводить мероприятия по очистке районов падения от отделяющихся частей ракет-носителей [162].

В Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» в условиях его аренды Российской

Федерацией (Алма-Ата, 4 октября 1997 г.), вступившем в силу со дня подписания, стороны признали необходимость использования и содержания комплекса «Байконур», с учетом требований безопасности, правил природопользования, охраны окружающей среды.

В Договоре аренды комплекса «Байконур» имеется отсылка к международно-правовому акту – Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29 марта 1972 года. В частности, в случае нанесения ущерба, связанного с деятельностью космодрома «Байконур» при выполнении российских космических программ, Россия несет ответственность как запускающее государство.

Казахстан присоединился к Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, подписанной в городах Москве, Лондоне и Вашингтоне 29 марта 1972 года [167], статья 2 которой предусматривает, что запускающее государство несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете.

Международно-правовая ответственность за ущерб, причиненный космическими телами, не ограничивается только данной Конвенцией, т.к. в самом ее тексте указано, что «Компенсация, которую запускающее государство обязано выплатить на основании настоящей Конвенции за причиненный ущерб, определяется в соответствии с международным правом и принципами справедливости, с тем, чтобы обеспечить возмещение ущерба, восстанавливающее физическому или юридическому лицу, государству или международной организации, от имени которых предъявляется претензия, положение, которое существовало бы, если бы ущерб не был причинен».

Между Казахстаном и Украиной заключено Соглашение о принципах сотрудничества Правительства Республики Казахстан и Правительства Украины в осуществлении космической деятельности от 20 января 1994 года [168], на основе которого в г. Алматы 14 октября 1997 подписано Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Украины о временном использовании земельного участка на территории Республики Казахстан в качестве района падения отделяющихся частей ракеты-носителя «Зенит», утвержденное Постановлением Правительства РК от 25 июня 1998 г. №603 [169].

Данное Соглашение заключено в целях объединения усилий для эффективного исследования и использования космического пространства в интересах народного хозяйства и науки обоих государств и определяет порядок использования земельного участка, предоставляемого Украинской Стороне в аренду на территории Республики Казахстан в течение 1998-1999 гг. для осуществления трех запусков ракеты-носителя «Зенит». Для этих целей Казахстан предоставляет в аренду земельный участок в форме эллипса с размерами осей 40x30 км и внутри четырехугольника с использованием его в качестве района падения отделяющихся частей ракеты-носителя.

Казахстан предоставляет по этому Соглашению Украине на условиях аренды право временного пользования земельным участком на срок не более 7

(семи) суток на каждый запуск, включая время, необходимое для эвакуации людей и скота с земельного участка и возвращения их обратно и для приведения земель и водных источников в состояние, пригодное для дальнейшего использования по целевому назначению, а также для оценки состояния земель и вод в районе падения отделяющихся частей ракет-носителей после каждого запуска. При этом земли, используемые под район падения отделяющихся частей ракеты-носителя «Зенит», у землевладельцев и землепользователей не изымаются. На этих землях ограничиваются права пользования землевладельцев и землепользователей при проведении каждого из трех космических запусков, предусмотренных настоящим Соглашением, и на время ликвидации их последствий.

За использование земельного участка в качестве района падения отделяющихся частей ракет-носителей «Зенит» Украина производит Казахстану оплату, которая включает арендную плату, компенсацию за нанесенные убытки, морально-психологический и экологический ущерб, а также приведение земель и водных объектов в состояние, пригодное для дальнейшего их использования в соответствии с целевым назначением.

Размер, порядок и условия оплаты определяется уполномоченными органами Сторон совместно с акиматом Карагандинской области не позднее чем за 45 дней до начала очередного запуска.

В случае нанесения ущерба, не предусмотренного статьей 4 Соглашения, Украина несет ответственность в соответствии с Конвенцией от 29 марта 1972 г. «О международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами». При этом Республика Казахстан не рассматривается в качестве запускающего государства.

Подводя итоги, можно отметить следующее: для улучшения экологической обстановки на военных испытательных полигонах и космодроме «Байконур» необходимо разработать и реализовать систему мероприятий, включающих в себя:

- а) тщательное обследование и построение карты загрязнения территорий;
- б) достаточное финансирование не только работ по обследованию, но и по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды вблизи полигонов;
- в) подробная регламентация процедуры осуществления экологического контроля и надзора на полигонах; решение проблемы ликвидации исторических загрязнений на территории полигонов;
- г) разработка и реализация программных документов, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды на военных и оборонных объектах;
- д) экологическое просвещение;
- е) активное международное сотрудничество.

3.3 Зарубежный опыт охраны окружающей среды на экологически неблагоприятных территориях и возможность его применения в Республике Казахстан

Понятие экологически неблагоприятных территорий, зон экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации получило свое развитие преимущественно в государствах постсоветского пространства – в Российской Федерации, Беларуси, Украине, Узбекистане, Кыргызстане. Основой для этого является Модельный закон о зонах экологического бедствия (о статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории) от 03.12.2009 г. [107]

В регионах Дальнего Зарубежья не принято использовать термин «экологическое бедствие», хотя есть термин «бедствие», введенный Организацией Объединенных Наций. В своих исследованиях А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков обнаружили неоднозначность этого термина, изучив несколько источников международного права. В целом, это понятие включает не только борьбу с прямыми последствиями стихийных бедствий и техногенных катастроф, но также уменьшение рисков для здоровья, борьбу с бедностью и другие меры. Однако, в узком понимании термин «бедствие» относится только к стихийным бедствиям, авариям или техногенным катастрофам [171].

Во многих странах мира, как в экологической доктрине, так и в законодательстве, охрана экологии территорий является одной из ключевых задач. В своей научной работе «Преимущества природы: реальная стоимость услуг экосистемы. Перспективы охраны здоровья и окружающей среды» Дэвид Хольцман подчеркивает, что в развитых странах в настоящее время законодательство по охране природы направлено на борьбу с загрязнением воздуха, бактериями и пестицидами [97].

Большинство работ зарубежных ученых в данной сфере посвящены исследованию прогнозирования экологических рисков [172] и оценке экологического ущерба при чрезвычайных ситуациях [173].

Европейское законодательство не содержит понятия «зоны экологического бедствия», однако, устанавливает правовой режим для определенных зон. Например, ст. 8 Директивы Европейского Союза 96/62/ЕС «Об оценке и управлении качеством атмосферного воздуха» [174] от 27 сентября 1996 г. предписывает составлять перечень зон, в которых уровень загрязнения воздуха превышает установленные лимиты и т.н. «коэффициент допустимого отклонения» («margin of tolerance»). Для подобных зон должны быть разработаны программы с указанием мер для снижения загрязнения до уровня лимитов, причем, такие меры должны быть приняты в строго ограниченный срок.

Согласно требованиям Директивы ЕС об экологической ответственности, негативное воздействие прямых выбросов загрязняющих веществ на качество атмосферного воздуха не считаются экологическим ущербом, так как привести качество воздуха к исходному состоянию до момента загрязнения невозможно.

Однако, если выбросы загрязняющих веществ в атмосферу привели к существенному загрязнению воды, почвы или других природных компонентов, природопользователь будет нести ответственность за нанесенный ущерб.

Данное загрязнение будет классифицироваться как диффузное загрязнение, т.е. загрязнение какого-либо природного объекта, произошедшего через другие природные объекты.

Диффузное загрязнение считается ущербом только в том случае, если возможно установить причинно-следственную связь между последствием загрязнения и его источником. В этой связи, определение прямого ущерба от выбросов загрязняющих веществ в атмосферу отсутствует. Данный принцип к оценке прямого ущерба при выбросе загрязняющих веществ в атмосферу действует во всех странах ЕС, если иное не установлено внутренними законодательными актами стран-членов ЕС.

Формы компенсации экологического ущерба в пораженных зонах в Европе и Великобритании в корне отличается от форм в нашем государстве.

Если уполномоченным органом установлено, что деятельность природопользователя привела к нанесению экологического ущерба, природопользователь обязан провести ряд мероприятий по восстановлению окружающей среды. Любые мероприятия, исполнение которых снижают риски негативного воздействия на здоровье человека и позволяют улучшить состояние окружающей среды до первоначального уровня, являются формой возмещения ущерба.

Необходимо отметить, что денежная компенсация ущерба, например, в Великобритании не применима, так как государственные органы не следуют карательной политике при возникновении экологического ущерба. Тем самым, в Великобритании не применяется практика экономической оценки ущерба.

Для природопользователей определены конкретные формы возмещения ущерба:

1) Первичное и дополнительное восстановление окружающей среды. Любые действия, приводящие к восстановлению природных ресурсов и экосистемных услуг (экосистемные услуги определяются как «выгоды для населения и предприятий, полученные в результате использования экосистем»). Включают в себя обеспечивающие услуги, регулирующие услуги, культурные услуги и поддерживающие услуги) (потребительских свойств) в состоянии, существовавшее до нанесения ущерба.

2) Компенсирующая форма возмещения ущерба. До окончания первичных и дополнительных восстановительных работ, необходимо также провести мероприятия, которые компенсируют временное отсутствие экосистемных услуг. Стоит отметить, что денежная компенсация не является компенсирующей формой возмещения ущерба.

3) Ремедиация загрязненных земель. Целью ремедиации земель является очищение ее от загрязнения до безопасного для здоровья человека уровня и предотвращающее дальнейшее загрязнение водных ресурсов. Естественное восстановление земель также может рассматриваться, как форма ремедиации в случаях, согласованных с государственным органом.

Исполнение восстановительных мероприятий является обязательным. В случае нарушения условий уведомления и неисполнения, согласованных с

государственным органом мероприятий, природопользователь несет уголовную ответственность за нанесенный ущерб в виде лишения свободы или штрафа, установленного в судебном порядке. Восстановление окружающей среды и природных ресурсов, в данных случаях, производится самим государством за счет природопользователя.

Важно отметить, что требования Директивы по экологической ответственности и Законодательного акта об экологическом ущербе покрывают только незначительную часть экологических нарушений и загрязнений окружающей среды. Возмещение экологического ущерба или отсутствие ущерба в результате неразрешенных (самовольных) выбросов и сбросов загрязняющих веществ не освобождает природопользователей от административной и/или уголовной ответственности согласно другим законодательным актам Европейского Союза и Великобритании.

На наш взгляд, опыт Норвежской инспекции по контролю загрязнения территорий является весьма полезным для Казахстана. Норвежский опыт создания специальных государственных структур, направленных на выявление зон экологически неблагополучных территорий, осуществление надзора и контроля за такими территориями свидетельствуют об эффективном, грамотном подходе, позволяющем на национальном уровне своевременно реагировать и устранять экологические риски и защищать право граждан на благоприятную окружающую среду.

Как и в Великобритании, после того, как регулирующим органом установлена степень загрязнения/ущерба, природопользователь обязан провести ряд мероприятий по восстановлению состояния окружающей среды. Восстановительные мероприятия будут являться формой возмещения ущерба в натуральном виде. При неисполнении восстановительных мероприятий или нарушении сроков исполнения, Акт о контроле над загрязнением окружающей среды Норвегии устанавливает административную ответственность в форме штрафа.

Законом о сохранении природы Норвегии (Nature Conservation Act) предусмотрено также финансовое возмещение убытков, в случае потери возможности пользования экосистемными услугами. Компании-загрязнители в этом случае выплачивают установленную государственным органом сумму компенсации. Местные органы исполнительной власти распоряжаются данными средствами по своему усмотрению и, в большинстве случаев, направляют их на финансирование мероприятий по восстановлению окружающей среды.

В Норвегии интересным опытом правового регулирования экологического неблагополучия является то, что органы местного самоуправления имеют специальную компетенцию и акты делегированного законодательства, которые регулируют охрану природы, загрязнение, животный мир, территориальное планирование и строительство, а также другие экологические вопросы. Губернаторы имеют те же полномочия, что и органы местного самоуправления, в том числе право выдачи разрешений и установления ограничений на природопользование в рамках своих полномочий. Кроме того, в Норвегии

существует эффективно работающее Национальное агентство по расследованию экологических преступлений, которое было создано еще в 1989 году [175].

Закон от 10 июня 1968 года № 97 в Японии регулирует борьбу с загрязнением атмосферного воздуха, уделяя особое внимание районам с высоким уровнем загрязнения, где необходимы специальные меры, а также промышленным центрам, где возможно увеличение загрязнения окружающей среды и нарушение установленных стандартов содержания загрязняющих веществ в воздухе. Для этих районов префектуры разрабатывают программы контроля за загрязнением окружающей среды, с целью предотвращения негативных последствий для здоровья населения и окружающей среды. [177, pp. 1215-1221].

Согласно законодательству США, существуют «критические районы» или «территории критического значения», которые требуют особого режима природопользования. В таких районах устанавливаются специальные меры по защите окружающей среды и ее ресурсов, включая запреты и ограничения на определенные виды деятельности, промышленность и строительство. Эти меры направлены на сохранение экосистем и биоразнообразия в критически важных регионах. [176].

Особо интересен опыт США по устранению загрязнения атмосферного воздуха на определенных территориях, так как его можно взять за основу при разработке мер по улучшению экологически неблагоприятной территории, ведь загрязнение атмосферного воздуха часто является одним из критериев определения такой территории.

Ответственность за нарушение требований экологического законодательства США установлена в ряде федеральных нормативных актов, разработанных Агентством по охране окружающей среды США (или EPA) и другими ведомствами.

В частности, ответственность за нарушение требований в части атмосферного воздуха определена в положениях CleanAirAct.

Данный федеральный закон устанавливает следующие нормы:

- наложение штрафа в размере до 25 000 долларов США за день нарушения, в случае если лицо нарушило или нарушает любое другое требование или запрет;

- предусмотрена ответственность за выброс веществ, перечисленных в списке опасных веществ. Общая сумма всех штрафов, которые могут быть наложены на физическое или юридическое лицо по этому пункту, не должна превышать 1 000 000 долларов США за нарушения, совершенные в течение календарного года;

- контроль над загрязнением воздуха и воздействие на озоновый слой между штатами. Ozone non-attainment areas – районы, в которых не обеспечено достижение установленных норм содержания озона. Если область не смогла достичь указанных в первичном национальном стандарте показателей качества атмосферного воздуха, каждый крупный стационарный источник загрязнения, расположенный в этом районе, ежегодно уплачивает государству штраф до тех пор, пока область не будет полностью соответствовать требованиям стандарта.

На каждую тонну выбросов летучих органических соединений источником в течение календарного года сумма вноса должна составлять 5 000 долларов США и быть скорректирована в случае если выбросы превышают 80% от установленного количества выбросов;

- предусмотрены штрафы за превышение объемов выбросов. Этот штраф исчисляется, исходя из количества загрязняющего вещества, выбрасываемого сверх согласованного норматива или, в случае двуокиси серы, надбавок, которые оператор удерживает для использования в этом году, умноженный на 2 000 долларов США (при этом, владелец или оператор любого устройства или промышленного источника, который выделяет диоксид серы или оксиды азота в течение любого календарного года, сверх установленной нормы, выплачивает дополнительный штраф за выбросы, за исключением случаев, когда такие выбросы были санкционированы).

Представители Агентства по охране окружающей среды (EPA) и местные контролирующие органы в США имеют право применять административные меры в отношении природопользователей, которые нарушают экологические законы. Федеральное законодательство и законы штатов предусматривают административную ответственность для таких случаев.

Эти административные меры могут включать предписания о прекращении или запрещении противоправной деятельности, обязательные указания на устранение нарушений и проведение мероприятий по их предотвращению в будущем (*administrative compliance order*), а также наложение штрафов (*fine*).

При рассмотрении дел, связанных с административными правонарушениями, не требуется установление вины нарушителя, как в случае уголовной ответственности. Достаточно доказать факт нарушения установленных требований.

Федеральные законы определяют меры административного воздействия и порядок их применения органами EPA, а законы штата устанавливают меры и порядок их применения контролирующими органами на территории соответствующего штата. Если административные меры, предписанные в федеральных и штатных законах, похожи друг на друга, то взыскиваемые штрафы могут отличаться.

Когда контролирующие органы EPA и штатов принимают решение о сумме взыскиваемого штрафа за нарушение экологических правил, они учитывают ряд факторов, включая серьезность нарушения, экономическую выгоду, полученную нарушителем, наличие предыдущих нарушений, принятие мер по предотвращению и устранению последствий, влияние штрафа на финансовое положение нарушителя и другие факторы, которые могут быть важными. В США отсутствует единый уголовный кодекс, и за нарушения в области охраны окружающей среды предусмотрены отдельные законы, регулирующие уголовную ответственность.

В США все правонарушения делятся на федеральные, за которые предусмотрена ответственность в соответствии с федеральным законодательством, и нарушения, за которые предусмотрена ответственность

согласно законодательству отдельных штатов. Правонарушения классифицируются на две категории в зависимости от их характера и общественной опасности: тяжкие и особо тяжкие, за которые предусмотрена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок от одного года до пожизненного заключения, и проступки, за которые, помимо штрафа и других мер ответственности, предусмотрено лишение свободы на срок до одного года. Если лицо повторно совершает правонарушения обеих категорий, сумма штрафа и срок лишения свободы могут быть удвоены.

Экологические нарушения могут быть классифицированы как тяжкие или не относящиеся к этой категории в зависимости от умысла и общественной опасности. Тяжкие преступления связаны с умышленными действиями, в то время как не относящиеся к этой категории преступления могут быть как умышленными, так и неосторожными.

Преступление считается особенно тяжким, если виновное лицо знает о непосредственной опасности для других лиц, вызванной его умышленным нарушением требований в области охраны окружающей среды (Knowingendangerment).

Среди уголовно наказуемых преступлений в этой области следует отметить умышленное искажение официальных данных об соблюдении требований, путем внесения заведомо ложной информации в документы или манипулирования контрольным оборудованием (FalseStatement). За это преступление предусмотрены штрафы в размере до 10 тысяч долларов США или лишение свободы на срок до двух лет, а также возможно применение обоих мер наказания одновременно.

Кроме основных мер наказания за экологические преступления, применяемых к юридическим и физическим лицам, существуют также дополнительные санкции, которые могут нанести значительный экономический ущерб правонарушителям. Эти санкции могут включать в себя ограничение или приостановление права заключать контракты с государственными органами и получать финансовую помощь от государства.

Лица, осужденные за нарушение норм и требований по выбросу или сбросу загрязняющих веществ в атмосферу и воду, могут быть лишены права заключать контракты на поставку товаров и услуг с федеральными государственными органами, а также получать государственные субсидии, дотации и ссуды.

В таких случаях ЕРА включает нарушителей в специальный перечень и уведомляет о них все заинтересованные государственные органы в соответствии с установленными правилами. Кроме того, федеральным государственным органам запрещается заключать контракты на поставку товаров и услуг с такими лицами, которые фигурируют в этом списке, что может серьезно повлиять на их деловую репутацию и финансовые результаты.

Некоторые санкции за экологические нарушения могут включать отмену или отказ в выдаче необходимых лицензий и разрешений. Кроме того, компании могут избегать работ с такими правонарушителями, а страховые компании могут повышать стоимость страхования или вообще отказывать в нем. Штрафы и

компенсации за ущерб экологии не могут быть исключены из общей суммы доходов, подлежащих налогообложению.

Зарубежное законодательство не всегда регулирует экологические проблемы в комплексе, а только отдельные аспекты. Например, в случае военных и оборонных объектов, такие объекты могут получить статус экологически неблагоприятных зон. В России опыт правовой охраны окружающей среды на военных объектах и оборонных предприятиях находится на более высоком уровне, чем в Казахстане, что может быть адаптировано к казахстанским условиям. Министр обороны РФ издал около 150 приказов и директив, регулирующих экологическую безопасность военной деятельности, что свидетельствует о высоком уровне защиты окружающей среды в России.

Так 14 сентября 2015 г. был принят Приказ № 530 Министра обороны РФ «Об утверждении положения об органах экологической безопасности вооруженных сил Российской Федерации», которым было утверждено Положение об органах экологической безопасности Вооруженных Сил РФ. Соответствующие структуры были созданы и действуют достаточно эффективно. Аналогичные экологические службы предлагается создать в армии Казахстана.

Положительным аспектом данного документа является четкое разграничение задач в зависимости от уровня иерархии военной организации, а также детальное описание прав и обязанностей каждого сотрудника Вооруженных Сил.

Интересен опыт России в регламентации особенностей экологического контроля, осуществляемого в Вооруженных Силах РФ. Он осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)».

Государственные органы Российской Федерации сосредотачиваются на вопросах экологического обучения в Вооруженных Силах. Уже в течение восьми лет, согласно требованиям Федерального закона «Об охране окружающей среды», была разработана система экологического обучения и воспитания в Вооруженных Силах РФ, которая введена приказом Министра обороны РФ Управлением начальника экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации. Она предназначена для формирования экологической культуры среди военнослужащих, воспитания бережного отношения к природе и подготовки кадров военных экологов с высокой квалификацией в обеспечении экологической безопасности.

Система экологического обучения и воспитания охватывает различные формы военного обучения, вузовскую и послевузовскую подготовку и направлена на решение множества задач.

Первый приоритетный момент - это экологическое обучение, которое в основном осуществляется в рамках военных форм обучения и вузовской подготовки. Военные формы обучения включают различные уровни службы, от командиров до солдат, и предназначены для формирования экологической культуры и воспитания бережного отношения к окружающей среде. Вузовская

подготовка проводится путем изучения дисциплины «Экология» в высших военно-учебных заведениях с учетом специфики деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и особенностей обеспечения экологической безопасности войск.

Вторая задача заключается в повышении квалификации руководящих должностных лиц Экологической службы Вооруженных Сил РФ для получения ими специальных знаний в области охраны окружающей среды. Она направлена на укрепление экологической безопасности войск и предупреждение экологических проблем.

Третья задача состоит в переподготовке и повышении квалификации преподавателей учебной дисциплины «Экология» вузов Минобороны России. Это помогает обеспечить качественное обучение и повысить уровень знаний в области экологии у будущих офицеров и специалистов Вооруженных Сил Российской Федерации.

Для достижения второй и третьей целей были организованы курсы профессионального дополнительного образования для руководящих должностных лиц Экологической службы Вооруженных Сил РФ и переподготовки преподавательского состава вузов Минобороны России, которые проводятся на базе Военной академии РВСН им. Петра Великого. В общей сложности, с момента начала работы курсов в сентябре 2000 года, прошли обучение 88 человек из руководящего состава Экологической службы и 24 преподавателя вузов Минобороны России [178].

Для поддержания учебного процесса в системе командирской подготовки и вузах Минобороны России, Управлением начальника экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации была разработана и опубликована основная учебно-методическая литература по заказу.

В 2002 году Управлением начальника экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации была начата работа по новому направлению в экологическом воспитании и обучении, а именно - организации экологического воспитания в кадетских корпусах и суворовских училищах. Был подготовлен договор о сотрудничестве с первым Московским кадетским корпусом, предусматривающий проведение цикла занятий по вопросам обеспечения экологической безопасности Вооруженных Сил России и предоставление учебно-методической литературы.

В Министерстве обороны Российской Федерации была создана система экологического обучения и воспитания, соответствующая требованиям Закона «Об охране окружающей среды». Эта система охватывает все звенья военнослужащих, начиная от рядовых и сержантов и заканчивая офицерами и генералами.

Система военного экологического образования будет дальше совершенствоваться путем подготовки специалистов-экологов с высшим военно-специальным образованием в вузах Минобороны России.

Чтобы обеспечить вооруженные силы средствами экологической безопасности, такими как мобильные и стационарные лаборатории

экологического контроля и судовые лаборатории для контроля окружающей среды, требуются высококвалифицированные специалисты. В связи с этим следует начать подготовку курсантов, обучающихся по специальности «013100 Экология», с присвоением квалификации эколога [178].

На военных объектах и территориях, связанных с обороной, необходимо проводить мероприятия по охране окружающей среды, а также учитывать их воздействие на окружающую природную среду за пределами этих объектов. Военные организации могут принимать участие в охране окружающей среды вне сферы своей прямой деятельности.

Так, Министерство охраны окружающей среды Бразилии подписало соглашение о сотрудничестве с Министерством обороны. Первое перевело на счет бразильских военных около 3 млн. долларов США за предоставление услуг 100 солдат и 18 военных вертолетов. Кроме того, сотрудники Министерства охраны окружающей среды смогли пользоваться возможностями военных баз страны.

Бразильские вооруженные силы оказывали содействие сотрудникам Министерства охраны окружающей среды, осуществляющих функции государственного контроля в удаленных районах Амазонии. Кроме того, военнослужащие участвовали в работе контрольно-пропускных пунктов на реках и автодорогах, по которым транспортировалась незаконно заготовленная древесина и другие природные ресурсы [179].

Анализ правового регулирования сферы общественных отношений показывает, что этот процесс происходит активно и под влиянием осознания обществом недопустимости игнорирования рисков возникновения экологических катастроф, стихийных бедствий, и других экологических проблем, которые могут представлять опасность для жизни и здоровья населения. В связи с этим, становится необходимым быть готовыми к быстрому реагированию на экологические кризисы любого масштаба и ущерба.

Анализ развития правового регулирования экологических бедствий показывает, что этот процесс является многогранным и включает в себя разнообразные сферы применения правовых норм. Совокупность этих норм формирует сложный правовой институт, который распространяет своё действие на различные сферы экономики, производства, органы власти, учреждения и граждан, которые должны обеспечивать меры по предотвращению и реагированию на опасные для окружающей среды и здоровья людей ситуации. В рамках этого института устанавливаются специальные меры по предупреждению и ликвидации чрезвычайных экологических ситуаций, включая информационное, финансовое, материально-техническое и аварийно-спасательное обеспечение. Также определен порядок введения и обеспечения режима чрезвычайной ситуации при техногенных и природных катастрофах, а также зоны чрезвычайной экологической ситуации. Правовые нормы, регулирующие данную сферу, разбросаны по различным отраслям законодательства, включая конституционное, административное, экологическое, здравоохранение, гражданское и другие.

По нашему мнению, законодательство Республики Казахстан недостаточно урегулировано в отношении определения и юридических признаков экологического бедствия.

Важно отметить, что термин «бедствие» широко используется в международном публичном праве, особенно в документах, принятых Организацией Объединенных Наций. Интерес вызывают два основных аспекта этого термина.

Во-первых, ООН упоминает категорию «бедствие» как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле, данная категория включает в себя не только борьбу с непосредственными последствиями природных и техногенных катастроф, но также снижение рисков для здоровья, бедность и другие аспекты [180]. В многих документах ООН термин «бедствие» употребляется в узком смысле, где под ним понимаются только природные или техногенные катастрофы и аварии. Однако, в широком смысле этот термин может охватывать борьбу с бедностью, рисками для здоровья и другими негативными последствиями [171].

Во-вторых, категория «бедствие» может рассматриваться не только в глобальном масштабе, но и в локальном, то есть в контексте проблем, с которыми сталкиваются наиболее уязвимые группы населения, такие как пожилые люди [181], женщины и другие. Организация Объединенных Наций (ООН) в рамках узкого подхода категоризирует «бедствием» серьезные нарушения функционирования сообщества или общества, которые приводят к масштабным потерям в сфере экологии, экономики, материальных и человеческих ресурсов, превышающим возможности пострадавшего сообщества или общества для их решения собственными силами. Следовательно, природная угроза может иметь разные последствия, и именно здесь проявляется разница между угрозой и бедствием [182].

Кроме того, широкий подход к снижению риска стихийных бедствий предполагает реализацию инициатив в сфере развития и борьбы с бедностью, так как нехватка развития и бедность могут стать причиной и последствием стихийных бедствий. Например, неблагоприятные условия эксплуатации лесов и пастбищ для сельскохозяйственных нужд могут привести к опустыниванию, оползням, пыльным бурям, засухе, что еще больше усугубляет бедность и уязвимость. Кроме того, люди, которые не могут позволить себе органическое топливо, уничтожают растительность быстрее, чем она может вырасти. Важно отметить, что ООН не связывает глобальные экологические проблемы с экономической политикой конкретных стран или нежеланием правительства осуществлять контроль, а также с нехваткой инвестиций в экологически значимую деятельность со стороны бизнеса. Поэтому подобную ситуацию нельзя назвать «стихийным бедствием» [183].

Из данного небольшого обзора можно сделать вывод, что ООН не связывает масштабные негативные экологические последствия для определенных территорий с неудачной экономической политикой конкретных стран, нежеланием государственных органов проводить эффективный контроль и

отсутствием желания бизнеса вкладывать в природоохранное оборудование и экологически значимую деятельность. Такую ситуацию нельзя назвать «стихийным бедствием». Изучение зарубежного опыта по охране окружающей среды на экологически неблагополучных территориях показывает, что некоторые меры, применяемые в других странах, могут быть применимы и в условиях Республики Казахстан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование стало основой для разработки следующих предложений и рекомендаций:

1. В связи с тем, что до сих пор на практике не реализованы нормы о чрезвычайной экологической ситуации, предлагается разработка Дорожной карты выявления и формирования зон чрезвычайной экологической ситуации (Прибалхашье, города Риддер, Темиртау, Усть-Каменогорск, Шымкент, Экибастуз, поселок Глубокое, Шолаккорган и т.д.), где следует, в том числе, предусмотреть придание такого статуса закрытым объектам – территории Азгира, Байконура, Сары-Шагана и т.д.

2. Анализ истории правового регулирования экологически неблагополучных территорий Республики Казахстан позволяет выделить четыре основных периода:

1) Первый этап. (1991-1997 гг.). Принят Закон Казахской ССР от 18.06.1991 года «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР», а также уникальные законы – «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном полигоне» от 18 декабря 1992 года, Закон «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992 года и др. В этот период началось формирование правового института экологически неблагополучных территорий.

2) Второй этап. (1997 - 2007 гг.). Принят Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды в РК» от 15.07.1997 года, в котором нормы об экологически неблагополучных территориях получили дальнейшее развитие.

3) Третий этап. (2007 г. – по 2021 г). Принят Экологический кодекс Республики Казахстан от 9.01.2007 года, в котором сохраняются и развиваются нормы об экологически неблагополучных территориях.

4) Четвертый этап. (2021 гг. – по настоящее время). Принят Экологический кодекс Республики Казахстан от 2.01.2021 года, который стал основным регулятором экологических отношений и продолжает идею института экологически неблагополучных территорий в Республике Казахстан.

3. Также предлагается, во избежание путаницы статусов чрезвычайной экологической ситуации и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обозначить первую – «нестабильной экологической ситуацией».

4. Понятийный аппарат предлагаемого правового института требует включения ряда основополагающих дефиниций «природно-антропогенный комплекс», «чрезвычайная экологическая ситуация», «экологическое бедствие», «зона чрезвычайной экологической ситуации» и «зона экологического бедствия», определения которых предлагаются в диссертации.

5. Предлагается принять самостоятельный закон «О природно-антропогенных комплексах с особым эколого-правовым режимом», который будет содержать нормы об особенностях правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации, зон экологического бедствия.

6. Развитие современного экологического права требует более полной правовой регламентации экологических требований к экологически неблагоприятным территориям. Институт правовой охраны экологически неблагоприятных территорий известен науке экологического права, однако правовое обеспечение находится не на должном уровне. Нормы о правовом режиме экологически неблагоприятных территорий представляют собой субинститут более объемного правового института, который можно назвать «Правовая охрана природно-антропогенных комплексов с особым эколого-правовым режимом».

При этом, рассматриваемые нормы, вместе с нормами об особо охраняемых природных территориях, входят в правовой институт «Правовая охрана природных комплексов, природно-антропогенных объектов с особым эколого-правовым режимом».

7. Требуется экологической оценки состояние ряда регионов Казахстана в целях перераспределения финансовых и иных ресурсов на действительно экологически неблагоприятные территории. Так, предлагается исключить Баянаульский район Павлодарской области из числа территорий, относящихся к зоне экологического бедствия (по Закону РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 года), как не соответствующей по критериям оценки экологической обстановки территорий и являющейся особо охраняемой природной территорией.

При этом в список экологически неблагоприятных территорий предлагается включить некоторые военные, оборонные и космические объекты (Сары-Шаган, Байконур, остров Возрождения на Арале и т.д.).

8. Экологическое законодательство в недостаточной степени обеспечивает правовую охрану окружающей среды на военных и оборонных объектах, которые являются потенциальными экологически неблагоприятными территориями. В частности, единственная статья 396 «Экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности» Экологического кодекса Республики Казахстан не конкретизирована и отсылает к другим статьям Экологического кодекса. Следует закрепить на законодательном уровне более четкие экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности путем внесения в данную статью дополнений, существенно обогащающих ее содержание.

В основе правовой охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах должен лежать документ, отображающий все направления данной деятельности, основные цели и задачи. Необходимо разработать Концепцию ремедиации природной среды военных и оборонных объектов, военной деятельности.

9. Требуется разработка и принятие долговременной программы ремедиации природной среды военных испытательных полигонов и космодрома «Байконур». В соответствии с ней необходимо разработать и реализовать систему мероприятий, включающих в себя: а) тщательное обследование

и построение карты загрязнения территорий; б) достаточное финансирование не только работ по обследованию, но и по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды вблизи полигонов; в) подробная регламентация процедуры осуществления экологического контроля и надзора на полигонах; решение проблемы ликвидации исторических загрязнений на территории полигонов; г) разработка и реализация программных документов, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды на военных и оборонных объектах; д) экологическое просвещение; е) активное международное сотрудничество.

10. В условиях угрозы биологического и экологического терроризма перед экологическим правом ставятся новые проблемы. Обеспечение биологической безопасности РК является одной из смежных проблем правовой охраны окружающей среды на экологически неблагоприятных территориях.

Правовое обеспечение биологической безопасности РК представляет собой разработку пакета документов, обеспечивающих биологическую безопасность, - Законы РК «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», «О биологическом терроризме», Концепция биологической безопасности Республики Казахстан.

Исследование показывает, что в экологическом законодательстве Республики Казахстан имеются пробелы в части правового регулирования экологически неблагоприятных территорий. Законодательство Республики Казахстан регулирует понятие экологического кризиса на определенных территориях, прежде всего, не по источнику возникновения, а по результатам (степени) наступивших последствий.

Имеются в виду обратимые или необратимые негативные последствия, которые коренным образом меняют среду обитания человека или иным образом негативно влияют на человека и окружающую природную среду. При этом, к экологическому бедствию может привести как техногенная, так и природная чрезвычайная ситуация. Между тем, каждый год в государственных докладах о состоянии и охране окружающей среды число территорий экологического бедствия стремительно увеличивается, причем некоторые из них неформально приобрели такой статус.

Данный факт указывает на необходимость введения единого, комплексного механизма по регулированию понятий экологического бедствия, чрезвычайной экологической ситуации, а также различных аспектов проживания населения, ведения хозяйственной и иной деятельности на экологически неблагоприятных территориях, соответствующего положениям действующего законодательства.

Отсутствие надлежащей юридической регламентации терминологии и указанных аспектов может привести к тяжелым последствиям в виде высокого роста заболеваемости и смертности населения, большой степени загрязнения окружающей среды, уничтожения естественных экологических систем или их деградации.

Очевидным является, что данная проблема остаётся актуальной и сложной, во многом определено слабостью государственной системы в сфере экологической безопасности. Приоритет экономических интересов должен быть использован таким образом, чтобы они были направлены на защиту экологии, так как основой благополучного решения экологических проблем и предотвращения экологических катастроф является экологизация социально-экономической системы сильного государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме от 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.09.22г.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

2 Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны: Послание Президента Республики Казахстан К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2021 г. // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048>

3 Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента РК от 3 декабря 2003 года (утратила силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001241>

4 Нурмадиева Г.Т., Жетписбаев Б.А. Влияние экосистемы на здоровье человека в промышленно развитых регионах Казахстана. Обзор литературы // Наука и Здоровье, 2018,4 (Т.20). - С.116.

5 Кенесары Д.У., Адильгирейулы З., Акжолова Н.А. Оценка рисков здоровью населения от химического загрязнения атмосферного воздуха в населенных пунктах Республики Казахстан // Вестник Казахского Национального медицинского университета, 2019. № 1. - С.385.

6 Абдукаримова Ж.С. Проблемы правового регулирования режима неблагоприятных экологических зон: дисс. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2003. - 146 с.

7 Исаева, Ж.А. Проблемы правового регулирования экологического оздоровления Приаралья: дисс. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 1999. – 143 с.

8 Горбачев А.Н. Правовое регулирование оздоровления зон экологического неблагополучия: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. - 168 с.

9 Каспрова Ю. А. Экологически неблагоприятные территории: особенности правового режима: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Оренбург, 2000. – 26 с.

10 Петров Н.А. Механизм реализации экологической программы на территории, отнесенной к чрезвычайной экологической ситуации: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Екатеринбург, 1998. – 33 с.

11 Попугаева М.В. Правовое обеспечение вывода территории Самарской области из состояния экологического бедствия: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. - 24 с.

12 Ралитный К.А. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2009. - 152 с.

13 Черепанцева Ю.С. Правовая защита территорий и граждан при чрезвычайных экологических ситуациях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. - 22 с.

14 Актуальные проблемы теории экологического права: коллективная монография / под общ.ред. проф. А.П. Анисимова. – М., 2019. 520 с.; Бакунина, Т.С. Правовое регулирование природопользования на неблагоприятных территориях // Государство и право. - 1994.-№ 7.- С. 185-191; Боголюбов С.А.

Порядок отнесения регионов России к зонам чрезвычайной экологической ситуации и зонам экологического бедствия. – М.: Экоаспроф, 1994. - 34 с.; Виноградов Б.В., Кузмич В.Н., Назаревский В.Н. Определение зон экологического кризиса и бедствия на территории РФ и их законодательное оформление // Государство и право. - 1995. - № 4. - С. 73-77; Жочкина И.Н. Экологически неблагополучные территории: вопросы терминологии и правового режима // Материалы круглого стола «Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах РФ». - М.: Юрлитинформ, 2010. - С.86; Колбасов О.С. Зона экологического бедствия - шаг к пропасти // Государство и право. - 1992. - № 9. - С.30-39; Краснова И.О. Зона экологического бедствия: пути формирования новой правовой категории в зарубежном праве // Государство и право. - 1994. - № 6. - С. 141-151; Кузмич В.Н. К вопросу решения проблем территорий, отнесенных в установленном порядке к зонам экологического кризиса или зонам экологического бедствия. - М., 1996. - 97 с.; Куксанов В.Ф., Глуховская М.Ю. Чрезвычайные ситуации и зоны экологического бедствия. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2008. – 151 с.; Транин А.А. Зоны экологического бедствия: тенденции развития законодательства // Государство и право. - 2012. - № 12. - С. 35-43; Транин А.А. Особенности правового режима экологически неблагополучных территорий // Государство и право. – 2013. - № 2. - С.44-52; Транин А.А. Экологически неблагополучные территории - особый объект экологических отношений // Экологическое право. - 2012. - № 1. - С. 28-34; Транин А.А. Экологически неблагополучные территории: понятие, законодательство, практика <http://www.igpran.ru/public/articles/TraninA.2012.pdf>

15 Адранов Қ.Т. Қазақстан Республикасының шетелдік субъектілерімен және халықаралық ұйымдармен жер қатынастарын реттеуінің құқықтық мәселелері: дисс. ... заң. ғылым. канд. – Алматы, 2005.

16 Жумаксанов Е.Ш. Правовой режим земель несельскохозяйственного назначения в Республике Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук. – Алматы. - 2008.

17 Копбасарова Г.К. Правовое регулирование трансграничных экологических загрязнений в Республике Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2008. - 135 с.

18 Будаё С.Н. Правовое регулирование экологического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

19 Иванов В.Е. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в вооруженных силах Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. - 25 с.

20 Ковалев В.И. Организационно-правовые вопросы землепользования воинских частей в Вооруженных Силах Российской Федерации. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2001.

21 Мачульский Б.Г. Военно-политические проблемы экологической безопасности: дис. ... канд. филос. наук. - М., 1994. - 182 с.

22 Мелешко В.Д. Основные положения по охране окружающей среды в военно-медицинских учреждениях вооруженных сил Р.Ф. (методическое пособие). – М.: Воениздат, 2005. - 200 с.

23 Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации: дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: ВУ, 1999.

24 Тихомиров С.Н. Международно-правовая защита окружающей среды в вооруженных конфликтах: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1996. - 171 с.

25 Тришкин С.В. Правовые основы защиты окружающей природной среды в период вооруженного конфликта: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

26 Тришкин С.В., Тюркин М.Л. Правовые основы защиты окружающей среды в вооруженном конфликте. Монография - М.: ВНИИ МВД России, 2004. - 96 с.

27 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме от 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.09.22г.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

28 Республика Казахстан. Закон «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

29 Алимбиева Т.Г., Сагиева Г.К., Нурутдинова А.Ж. Теория государства и права: Уч. пособие.- 2-е изд., перераб. и доп.- Алматы, ТОО «Medet Group», 2021.- 300 с.

30 Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. - Алматы: Жеті жарғы, 1995.–188с.

31 Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. – Караганда: Арко, 2009. - 473 с.

32 Бринчук М.М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. - 165 с.

33 Источники российского права: вопросы теории и истории: Уч. пособие /Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2005. - С. 132-140.

34 Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: автореф. дисс. ... на соиск. докт. юрид. наук. М., 2007. - С. 23.

35 Голиченков А.К. Концепция Экологического кодекса Российской Федерации: основные положения /Современное экологическое право в России и за рубежом. – М.: Изд.ФГБУ «Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук», 2001. - С.19-28.

36 Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. 3-изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. - 719 с.

37 Голиченков А.К. Концепция Экологического кодекса Российской Федерации: основные положения /Современное экологическое право в России и за рубежом. – М.: Изд.ФГБУ «Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук», 2001. - С.19-28.

38 Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник / под.ред. С.А. Боголюбова. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2011. – 482 с.

39 Экологическое право: учеб., пособие. Ч.1. / Л.С. Булгакова, О.А. Гуреева, М.Б. Кабанова, В.В. Лавров, Я.К. Чепенко; под.общ. ред. В.В. Лаврова.

- Спб: Санк- Петербургский юрид. ин-т университета прокуратуры Российской Федераций, 2020. – 180 с.

40 Экологическое право: учеб. пособие для студ. учреждений высшего проф. образования / О.Р.Саркисов, Е.Л. Любарский. -5-е изд. переработанное и доп – Казань: Центр инновационных технологий, 2014. – 335 с.

41 Зинуров Р.Н. «Жети жаргы» («Семь установлений») Тауке-хана как великий памятник права: правовой обычай, судопроизводство и наказание //Проблемы востоковедения. 2012. № 4 (58). С.32-37.

42 Еренов А. Очерки по истории феодальных земельных отношений у казахов. – Алма-Ата, 1961. – С. 21. 158 с.

43 Масанов Н.Э. Кочевая цивилизация казахов. – М.: Горизонт, 1995. – 320 с.

44 История Казахской ССР с древнейших времен до наших дней: в 5т. - Алма-Ата: Наука, 1971-1980. - Т. 1. - 320 с. С.14.

45 Қазақтың Ата заңдары - Древний мир права казахов. 6 том. - Алматы: Жеті жарғы, 2005.

46 Фукс С.Л. Очерки истории государства и права казахов в XVIII и первой половине XIX в. /Под общ.ред. С.Ф. Ударцева. – Астана, 2008. – 816 с.

47 Елюбаев Ж. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика: Монография. - Алматы: Печатный дом «Колесо», 2010. - 544 с.

48 Размахов К.Е. Создание советской автономии в туркестане в 1917–1918 гг. // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. - С.42-46.

49 Русская Правда. Пространная редакция [Текст] // Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 2007. - С.17.

50 Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства. Ч. 2 Киев, 1890.

51 Зинуров Р.Н. «Жети жаргы» («Семь установлений») Тауке-хана как великий памятник права: правовой обычай, судопроизводство и наказание // Проблемы востоковедение. 2012. №4 (58). - С.34.

52 Размахов К.Е. Создание советской автономии в Туркестане в 1917–1918 гг. // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С.42-46.

53 Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР. - Алма-Ата, 1966.- 153 с.

54 Образование Казахской ССР / ред. Покровский С.Н. — Алма-Ата: Издательство Академии наук Казахской ССР, 1957. - С. 269 - 272.

55 Республика Казахстан. Экологический кодекса от 9 января 2007 № 212 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212> (утратил силу)

56 Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона. Подписано 26.03.1993 г. (г. Кызыл-Орда) Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссией Центральной Азии // http://icwc-aral.uz/statute13_ru.htm(дата обращения 13.01.2023).

57 Горбачёв А.Н. Правовое регулирование оздоровления зон экологического неблагополучия: дисс....на соис. учёной степени канд. юрид. наук.-Москва, 1999.- 168 с.

58 Республика Казахстан. Уголовный кодекс от 3 июля 2014 года № 226-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

59 Республика Казахстан. Гражданский кодекс от 1 июля 1999 год № 409// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409>

60 Республика Казахстан. Кодекс об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

61 Постановление Верховного Суда РК № 8 от 25 ноября 2016 год № 8 «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства РК по гражданским делам» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P160000008S>

62 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 18 июня 2004 года № 1 «О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P04000001S>

63 Республика Казахстан. Экологический кодекс от 2 января 2021 года № 400- VI // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400>

64 Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-I «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу) // <https://dokipedia.ru/document/5160242>

65 Постановление Верховного Совета Республики Казахстан «О неотложных мерах по коренному преобразованию условий проживания населения Приаралья» от 18 января 1992 года. Ведомости, 1992 г., № 6, ст. 123 Газета «Советы Казахстана» 05.02.92 № 25. // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000978&show_di=1 (утратил силу)

66 Республика Казахстан. Закон «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992 года № 1468-XII // https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z920002600/_z922600.htm

67 Программа по комплексному решению проблем Приаралья на 2004-2006 годы, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 мая 2004 года № 520 // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30027632#sub_id=0 (утратил силу)

68 Программа по комплексному решению проблем Приаралья на 2007-2009 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 сентября 2006 года № 915 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000915/_compare

69 Бекишева С.Д. «К вопросу об актуализации Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 18 июня 2004 года № 1 «О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления // «Вестник Академии правоохранительных органов». 2018. № 1 (7). - С.39-47.

70 Нурутдинова А.Ж. Место норм об экологически неблагополучных территориях в системе экологического права // Актуальные проблемы

функционирования и развития государства и права на современном этапе: материалы всероссийской научно-практической конференции (с международным участием), 19-20 ноября 2020., Оренбург, 2021.- С.78.

71 Керимов Д.А. Философские проблемы права. - М., 1972. - С. 299-301.

72 Коркунов И. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1909. –354 с.

73 Пиголкин А.С. Общая теория права, 1998.

74 Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. – М.: Проспект, 2009. - С.610. – 768 с.

75 Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: ООО «ПолиграфОпт», 2005. С.102. – 752 с.

76 Мисник Г.А., Мисник Н.Н., Нарезная Е.В. Экологическое право. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006. - С.28. – 576 с.

77 Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: «ИД», 2006.–384 с.

78 Петров В.В. Экологическое право России. – М.: Бек, 1995. - С.78-79.

79 Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: ТОО ИК НАС, 2003. - С.61.

80 Экологическое право России: Учебник / Под.ред. В.Д. Ермакова, А.ЧЯ. Сухарева. –М.: Институт международного права и экономики: Триада Лтд, 1997. -480 с.

81 Игнатов В.Г., Кокин А.В., Кокин В.Н. Экологическое право. – М.: ИЦ «МарТ», 2005. – 464 с.

82 Майорова, Е. И. Экологическое право : практикум / Е. И. Майорова, В. А. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ФОРУМ; ИНФРА-М, 2015. - 240 с.

83 Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. –Алматы: Интерлигал, 2004. - С.40.

84 Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юристъ, 1998. –542 с.

85 Актуальные проблемы теории экологического права: коллективная монография / под общ.ред. проф. А.П. Анисимова. М., 2019. - 520 с.

86 Дубовик О.Л., Кремер Л. Любе-Вольфф. Экологическое право. – М.: Эксмо, 2005.

87 Исмаилова Э.Ю., Трунцевский Ю.В. Экологическое право. Издательство: ЮрИнфоР-МГУ; Издание 4-е, перераб. и доп. 2008. - 432 с.

88 Общая теория права и государства /Под ред. Лазарева В.В. - М.: Статут, 1996. – 432 с.

89 Ибраева А.С., Ибраев Н.С. Теория государства и права. – Алматы, 2000. – 200 с.

90 Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Новая концепция экологически неблагоприятных территорий в праве России и на пост-советском пространстве: дискуссионные вопросы. Анисимов А.П. Экологически неблагоприятные территории в международном, зарубежном и российском праве: сравнительно-правовой аспект // Вестник Томского государственного университета. Право. - 2018. № 27. С.109-120.

91 Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 754-ХП Об охране природы (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.10.2021 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30434962

92 Информационный бюллетень о состоянии окружающей среды Республики Казахстан https://ecogofond.kz/wp-content/uploads/2019/04/mart_ru.

93 Республика Казахстан. Закон от 30 июня 1992 года № 1468-ХП «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z920002600/z922600.htm>

94 Ежемесячный информационный бюллетень о состоянии окружающей среды на 2-ой квартал 2022 года // <https://www.kazhydromet.kz/ru/ecology/ezhemesyachnyy-informacionnyy-byulleten-o-sostoyanii-okruzhayushey-sredy/2022>

95 Республика Казахстан. Трудовой кодекс от 23 ноября 2015 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения 31.10.2022).

96 Wallerstein I. Historical Systems as Complex Systems // European Journal of Operational Research. 1987. Vol. 30. № 2. P. 203–207.

97 Holzman D. Accounting for nature's benefits: the dollar value of ecosystem services // Environmental Health Perspectives. - 2012. - Vol.120 (4). - Pp. 152-157.

98 Попов В.В., Мингес И.А. Правовая доктрина как основа правопорядка // Ученые труды Алматинской академии МВД Республики Казахстан. – 2017. – №1(50). – С. 27.

99 Бекишева С.Д. Охрана окружающей природной среды: понятие и взаимосвязь с обеспечением экологической безопасности.- Вестник КазНУ. Серия Юридическая. № 2 (50). 209. – С. 93-98. [Электронный документ]. RL: <https://bulletin-law.kaznu.kz/article/download> (дата обращения: 17.01.2023)

100 Аральское море и Приаралье (Обобщение работ НИЦ МКВК по мониторингу состояния и анализу социально-экономической ситуации в данном ареале с 1994 г. по 2018 г.). – Ташкент: Complex Print, 2020. С.127.

101 Программа мер по ликвидации последствий высыхания Арала и предотвращению катастрофы экосистем в Приаралье: рассмотрена на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 сентября 2013 года // <http://aral.uz/doc/program.pdf>

102 Постановление Правительства РК «Об утверждении Программы по комплексному решению проблем бывшего Семипалатинского испытательного ядерного полигона на 2005-2007 годы» от 20 сентября 2005 года № 927// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P050000927>

103 Ахметов М.А Семипалатинский полигон: современная радиэкологическая ситуация на рубеже XXI века: доклад на международной конференции // <https://www.nnc.kz/media/bulletin/files/O2TXuUrPwZ.pdf>

104 Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года N 1241 (утратила силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001241>

105 Тонкопий М. Роль международного антиядерного движения «Невада-Семипалатинск» в становлении устойчивого развития в Казахстане // Сборник материалов Республиканской научно-практической конференции «20 лет – навстречу миру, свободному от ядерного оружия, посвященной 20-летию Независимости Республики Казахстан, 20-летию закрытия СИЯП 30 ноября 2011 г.». – Алматы: «L-pride», 2011. - С.15.

106 Указ Президента Казахской Советской Социалистической Республики «О закрытии Семипалатинского испытательного ядерного полигона» от 29 августа 1991 года // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31526800 (утратил силу).

107 Модельный закон о зонах экологического бедствия (о статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории): принят в г. Санкт-Петербурге 03.12.2009 г. Постановлением 33-9 на 33-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1346

108 О результатах деятельности органов гражданской защиты за 12 месяцев 2020 года // <https://www.gov.kz/memleket/entities/emerg/documents/details/112928?lang=ru>

109 Республика Казахстан. Закон «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000188>

110 Дергачёва Е.А. Феномен глобализации в контексте техногенного социоприродного развития: автореф. дисс. ... докт. философ.наук. – М., 2013. - 46 с.

111 Республика Казахстан. Закон «О чрезвычайном положении» 8 февраля 2003 года № 387 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000387>

112 Философская инциклопедия // <https://terme.ru/termin/kriterii.html>

113 Приказ и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 13 августа 2021 года № 327 «Об утверждении критериев оценки экологической обстановки территорий» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100023994/history> (утратил силу).

114 Елюбаев Ж.С. Проблемы правового обеспечения государственной экологической политики в Казахстане // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31149566

115 Президента Республики Казахстан. О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» от 30 мая 2013 года № 577 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/T1300000577>

116 Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов Республики Казахстан на 2019 год // https://www.gov.kz/uploads/2020/12/10/8f8485357948b22f412a8cd03102637c_original.9436509.pdf

117 Солдатов Р.С. Проблемы Аральского моря // <https://natural-sciences.ru/ru/article/view?id=8568>

118 Информационный бюллетень о состоянии окружающей среды и здоровья населения Приаралья. Выпуск за 2013 год. – Астана, 2014.

119 Есжанова Ж.Ж. Влияние экологической обстановки на заболеваемость населения в регионах Казахстана // <http://repository.enu.kz/bitstream/handle/data/10709/vliyanie-ekologicheskoi-obstanovki.pdf>

120 Скалей Е. Какой ущерб получил Казахстан после падения «Союза» и кто его компенсирует? // <https://365info.kz/2018/10/kakoj-ushherb-poluchil-kazahstan-posle-padeniya-soyuza-i-kto-ego-kompensiruet>

121 Национальный доклад Республики Казахстан о выполнении Рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря за 2015-2016 гг.: Изд. ОФ «Центр водных инициатив». – Астана, 2017.- С 35-36.

122 Нестеров И. Актауский суд отменил постановление о штрафе на сумму 212 миллиардов тенге в отношении АО «Озенмунайгаз» // http://www.lada.kz/aktau_news/ecology/16160

123 Загрязнение атмосферного воздуха ускоряет смертность казахстанцев // <https://pkzsk.info/zagryaznenie-atmosfernogo-vozdukha-uskoryaet-smertnost-kazakhstancev>

124 Информационный бюллетень о состоянии окружающей среды Республики Казахстан. 2020. № 3 (29). С.10, 25. // <https://www.kazhydromet.kz/ru/ecology/ezhemesyachnyy-informacionnyy-byulleten-o-sostoyanii-okrurzhayuschey-sredy>

125 Обзор результативности экологической деятельности // https://unece.org/DAM/env/epr/epr_studies/Synopsis/ECE.CEP.185_RUS_Synopsis.

126 Республика Казахстан. О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» Закон Республики Казахстан от 4 ноября 1997 г. N 186-1 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000186>

127 Республика Казахстан. Закон о социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года N 1787-ХІІ // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z920003600>

128 Краткий обзор судебной практики ЭО «Зеленое спасение» за 2021 год. Экологическое общество «Зеленое спасение» // <http://esgrs.org/?p=31461>

129 <https://timeskz.kz/62653-unichtozhali-ili-raschischali-v-aktobe-nachalsya-sudebnyy-process-nad-podryadchikom-po-raschistke-reki-butak.html>

130 Сайын А. Новая угроза: русла рек в Актобе расчистят не на 50, а на 200 метров. [Электронный документ]. URL: <https://aktobetimes.kz/vybor-redakcii/8225-novaja-ugroza-rusla-rek-v-aktobe-raschistjat-ne-na-50-a-na-200-metrov.html>

131 Нурутдинова А.Ж. Правовой режим экологически неблагополучных территорий в Республике Казахстан // Ученые труды Алматинской академии МВД Республики Казахстан, №4 (69) 2021- С. 353-358.

132 В Казахстане пересчитают всех пострадавших от ядерного полигон в Семее // <https://www.zakon.kz/4512449-v-kazakhstane-pereschitajut-vsekh.html>

133 Назарбаев Н.А. Идейная консолидация общества – как условие прогресса Казахстана. — Алматы, 1998. С. 8-9.

134 Назарбаев Н.А. Эпицентр мира. – Астана: «Елорда», 2001. С. 54.

135 Новейшая история Казахстана: Сборник документов. – Алматы: Санат, 1998. – Т.1. С.81.

136 Президент Республики Казахстан. «О закрытии Семипалатинского испытательного ядерного полигона» от 29 августа 1991 г. N 409 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31526800 (утратил силу)

137 Республика Казахстан. Закон «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года № 160-І // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000160> (утратил силу).

138 Президент Республики Казахстан. «О создании Вооруженных Сил Республики Казахстан» от 7 мая 1992 года № 745 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U920000745/history>

139 Республика Казахстан. «О гражданской обороне» от 7 мая 1997 года № 100-І // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000100/links>

140 Республика Казахстан. Закон «О Государственной границе Республики Казахстан» от 13 января 1993 года № 1872-ХІІ // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930007000> (утратил силу).

141 Архив Министерства обороны РК за 2007 год // <https://www.gov.kz/memleket/entities/mod?lang=ru>

142 Правительство Республики Казахстан. Постановление «Об утверждении Перечня закрытых и обособленных военных городков Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан» от 30 июля 2004 года № 805 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P040000805>. (утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2012 года № 1293).

143 Правительство Республики Казахстан. Постановление «Об утверждении Правил использования аэродромов совместного базирования гражданской и государственной авиации в Республике Казахстан» от 10 ноября 2001 года N 1439 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001439>. (утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 декабря 2013 года № 1398).

144 Бисембаев Р. Создана Ассоциация биобезопасности // http://www.kmj.kz/?option=com_content&view=article&id=352

145 Жарикбаев А. Биологическая безопасность страны //Gazeta.kz, 26 августа 2002 г.

146 Дильбарханова Ж.Р. Теория и практика использования специальных знаний при расследовании отдельных видов транснациональных преступлений: автореф. докт.... юрид. наук. - Алматы, 2008.

147 Республика Казахстан. Закон «О биологической безопасности Республики Казахстан» от 21 мая 2022 года № 122-VII // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000122/history>

148 Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 21 января 2004 года № 63 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству и условиям работы микробиологических, вирусологических и паразитологических лабораторий»//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V040002692>(утратил силу приказом Министра здравоохранения Республики Казахстан от от 30 июня 2010 года № 476).

149 Федеральный Закон «О биологической безопасности в Российской Федерации» от 30 декабря 2020 года \\ <https://base.garant.ru/400156868/>

150 Концепция биологической безопасности России на период до 2012 года. Электронная версия: <http://sm.aport.ru/template.dll>.

151 Приказ Министра обороны Республики Казахстан № 423 «Об утверждении Правил обеспечения экологической безопасности в Вооруженных Силах Республики Казахстан» от 7 августа 2017 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015636/info>

152 Договор о нераспространении ядерного оружия (Женева, 1 июля 1968 г.); Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (Москва - Лондон - Вашингтон, 10 апреля 1972 г.); Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду(Женева, 18 мая 1977 г.);Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, совершенная в Париже 13 января 1993 года, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 24 июня 1999 года; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и подготовительной комиссией организации по договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний о проведении мероприятий, включая постсертификационные мероприятия, на объектах по международному мониторингу в поддержку договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (г. Вена, 9 сентября 2004 года); Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии (г. Семипалатинск, 8 сентября 2006 года); Поправка к Соглашению между Республикой Казахстан и Соединенными Штатами Америки относительно уничтожения шахтных пусковых установок межконтинентальных баллистических ракет, ликвидации последствий аварийных ситуаций и предотвращения распространения ядерного оружия (Вашингтон, 13 декабря 2007 года).

153 Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о порядке использования 4 Государственного центрального межвидового полигона (объекты и боевые поля, размещенные на территории Республики Казахстан) Министерства обороны Российской Федерации (Москва, 20 января 1995 г.); Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Сары-Шаган (Москва, 18 октября 1996 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды

испытательного полигона Сары-Шаган и обеспечения жизнедеятельности г. Приозерска (Москва, 20 января 1995 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования 929 Государственного летно-испытательного центра (объекты и боевые поля, размещенные на территории Республики Казахстан) Министерства обороны Российской Федерации (Москва, 20 января 1995 года); Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Эмба (5580 база обеспечения испытательных работ) (Москва, 18 октября 1996 года); Договор между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации об аренде объектов и боевых полей 929 Государственного летно-испытательного центра Российской Федерации, расположенных на территории Республики Казахстан (Москва, 18 октября 1996 г.); Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Украины о временном использовании земельного участка на территории Республики Казахстан в качестве района падения отделяющихся частей ракеты-носителя «Зенит» (г. Алматы 14 октября 1997).

154 Бекишева С.Д. Охрана прав горнодобывающих предприятий от произвола государственных органов /Обеспечение прав и свобод человека в деятельности государственных органов». – Караганда: КЮИ МВД РК, 2006. - С.136-139.

155 Отчет о научно-исследовательской работе «Научное обоснование путей решения проблем образования и утилизации отходов» (Итоговый отчет за 2011-2012 год, ТОМ II).

156 Погрязли: что служит источником загрязнения рек в ВКО // <https://www.caravan.kz/gazeta/pogryazli-chno-sluzhit-istochnikom-zagryazneniya-tek-v-vko-491815/>

157 Кушербаев Ч.Т. Биологическая безопасность: пути обеспечения // Ремедиум. 2008. № 4.

158 Материалы// <http://www.belarustourism.by/leisure/kinds/military/Military>

159 Васильева В. Мы никогда не откажемся от Байконура// Независимая газета. – 2003, 27 октября.

160 Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/B940008000>

161 Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 14 июля 1994 г. N 133-ХІІІ О ратификации Республикой Казахстан Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/B940008000>

162 Президент Республики Казахстан. «О ратификации Договора аренды комплекса «Байконур» между Правительством Республики Казахстан и

Правительством Российской Федерации» от 17 апреля 1995 года № 2195 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002195>.

163 Россия - на Байконуре, Америка - на Марсе // Российская газета. – 2004, 14 января.

164 Республика Казахстан. Закон «О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти» от 22 декабря 1998 года № 329-1. Казахстанская правда от 26.12.98 г. № 243 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000329>.

165 Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о порядке использования земельных участков комплекса «Байконур», переданного в аренду Российской Федерации (27 апреля 1996 года) // <https://docs.cntd.ru/document/901813670>.

166 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» в условиях его аренды Российской Федерацией (Алма-Ата, 4 октября 1997г.) // <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=67023>.

167 Республика Казахстан. Закон «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами» от 15 мая 1997 г. N 107-I // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000107>.

168 Соглашение о принципах сотрудничества Правительства Республики Казахстан и Правительства Украины в осуществлении космической деятельности от 20 января 1994 года // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1017448&show_di=1.

169 Правительство Республики Казахстан. Постановление об утверждении Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Украины о временном использовании земельного участка на территории Республики Казахстан в качестве района падения отделяющихся частей ракеты-носителя «Зенит» от 25 июня 1998 года №603 (г.Алматы 14 октября 1997 года) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P980000603>.

170 Протоколы. III Всемирная конференция ООН по снижению риска бедствий. 14– 18 марта 2015 г. / Сендай, Япония. URL: http://www.unisdr.org/files/45069_proceedingsthirdunwcdrrru.pdf (дата обращения 22.10.2022).

171 Осуществление Хиогской рамочной программы действий в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Предметное исследование: национальная система борьбы с бедствиями в Китае и ее ответ на землетрясение в Вэньчуане. URL: http://www.unescap.org/idd/events/cdrr-2009/CDR_2R.pdf (дата обращения 22.10.2022).

172 Haines Y. Y., Sage A. P. Risk Modeling, Assessment and Management. — USA. — University of Virginia: John Wiley & Sons, Inc., 2015. P. 32.

173 Reiss R. D., Thompson M. Statistical analysis of extreme values. — Switzerland. — Basel : Birhauser, 2007.

174 Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management // OJ. 1996. L 296. P. 55 (URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1996.296.01.0055.01).

175 Никифоров А.А. Организационные основы природоохранной деятельности в Королевстве Норвегия // Экологическое право. 2015, № 1. - С. 22.

176 Каспрова, Ю. А. Экологически неблагоприятные территории: особенности правового режима: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2014. – 26 с.

177 Nurutdinova A., Bekisheva C. Legal problems of the formation and development of the institute of environmentally unfavourable territories // Journal of Environmental Management and Tourism, DOI: [https://doi.org/10.14505/jemt.11.5\(45\).18](https://doi.org/10.14505/jemt.11.5(45).18). Volume 11, Issue 5, Fall 2020, pp. 1215-1221.

178 Доклад «Развитие системы экологического образования в Российской Федерации в 1992-2002 годах». 2003. Часть 3 отчета.

179 Бразилия. Вооруженные силы присоединяются к борьбе за охрану природы /Лесное обозрение <http://info.forest.ru/forest/rew04/rew0428.htm>

180 III Всемирная конференция ООН по снижению риска бедствий. 1418 марта 2015 г. / Сендай, Япония. URL: http://www.unisdr.org/files/45069_proceedin-gsthirdunwcdrrru.pdf

181 Послание Генерального секретаря ООН по случаю международного дня по уменьшению опасности бедствий от 13 октября 2014 года. URL: http://www.unisdr.org/2014/iddr/documents/IDDR14.SGMessage_Russian.pdf

182 Снижение риска бедствий с учетом гендерного аспекта. Стратегия и практическое руководство. Женева : МСУОБ ООН, ПРООН и МСОП, 2009. - 177 с.

183 Международная Стратегия Снижения Стихийных Бедствий ООН. «20 историй успеха снижения риска стихийных бедствий из опыта Центральной Азии» // https://www.unisdr.org/files/2300_20GoodExamplesofGoodPracticeruss1.pdf

Приложение А

Структура Концепции ремедиации природной среды военных и оборонных объектов, военной деятельности

1) Анализ современного состояния проблемы (общая характеристика, состояние здоровья населения, экологическая ситуация на территории полигонов, состояние объектов социальной инфраструктуры, социальная защита населения регионов).

2) Цель и задачи Концепции.

3) Основные направления и механизм реализации Концепции (медицинская реабилитация населения и снижение уровня заболеваемости в регионах, обеспечение экологической безопасности и оценка воздействия на охрану окружающей среды регионов, развитие социальной инфраструктуры и социальная защита населения).

4) Необходимые ресурсы и источники их финансирования.

5) Ожидаемые результаты от реализации Концепции.

**Программа
по комплексному решению экологических проблем Сары-Шагана на
ближайшие годы (структура)**

1. Паспорт
2. Введение
3. Анализ современного состояния проблемы
 - § 1. Общая характеристика
 - § 2. Состояние здоровья населения
 - § 3. Экологическая ситуация на территории полигона
 - § 4. Состояние объектов социальной инфраструктуры
 - § 5. Социальная защита населения региона
4. Цель и задачи Программы
5. Основные направления и механизм реализации Программы
 - § 1. Медицинская реабилитация населения и снижение уровня заболеваемости в регионе
 - § 2. Обеспечение экологической безопасности и оценка воздействия на охрану окружающей среды региона
 - § 3. Развитие социальной инфраструктуры и социальная защита населения
6. Необходимые ресурсы и источники их финансирования
7. Ожидаемые результаты от реализации Программы
8. План мероприятий по реализации Программы комплексному решению экологических проблем Сары-Шагана.

**Экспертный опрос
УВАЖАЕМЫЙ РЕСПОНДЕНТ!**

Экспертный опрос проводится в рамках научного исследования на тему «Правовые проблемы формирования и развития института экологически неблагополучных территорий». Цель экспертного опроса – анализ состояния правового обеспечения охраны окружающей среды на экологически неблагополучных территориях Республики Казахстан и разработка предложений по совершенствованию экологического законодательства и практики его применения.

Просим принять участие, в данном опросе Ваше мнение очень ВАЖНО и ЦЕННО для данного исследования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА будут использованы для написания научных статей и докторской диссертации. Опрос состоит из 20 вопросов и займет 10 МИНУТ ВАШЕГО ВРЕМЕНИ.

Просим Вас быть максимально ОБЪЕКТИВНЫМ и ЧЕСТНЫМ в ответах. Ваши ответы на вопросы носят КОНФИДЕНЦИАЛЬНЫЙ и АНОНИМНЫЙ характер.

В случае возникновения вопросов, просим обращаться по указанному ниже контакту.

С уважением, Айнур Нурутдинова, докторант Казахско–Русского Международного университета

Телефон +77072160661, e-mail: ainura905@bk.ru

Научные консультанты:

1. Бекишева Сабигуль Джанабаевна – доктор юридических наук, доцент.
2. Анисимов Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор.

БЛАГОДАРИМ ЗА УЧАСТИЕ!

1. В каком регионе Казахстана Вы проживаете:

2. Оцените экологическое состояние Вашего региона?

01– экологически благополучный

02– экологически проблемный, но проблемы не значительные

03– экологически проблемный, проблемы значительные

3. Укажите основные экологические проблемы Вашего региона (возможны несколько вариантов ответа):

01– загрязнение почвы

02– загрязнение, засорение или истощение вод

03– загрязнение атмосферного воздуха

04 – исчезновение отдельных животных и растений или изменение их видового состава

05 – антисанитарное состояние территории (бытовые отходы, несанкционированные свалки и др.)

06 – повышенный радиационный фон

07 – изменение рельефа (сокращение площади лесов, обмеление водоемов, эрозия почв и др.)

4. Экологическое состояние места проживания, негативно сказывается на Вашем здоровье?

01 – да

02 – нет

03 – затрудняюсь ответить

5. Что Вы думаете об экологической ситуации по стране в целом:

01–экологическая обстановка в стране критическая

02– некоторые проблемы существуют, но в основном все в порядке

03–интересуют только проблемы моего региона

04– никогда не задумывались об этом

6. По Вашему мнению, что является главным фактором загрязнения окружающей среды?

01– транспорт

02– промышленность

03– сельское хозяйство

04– военно-промышленный комплекс

05– космическая деятельность

06–иная деятельность человека (укажите какая)

7. Сколько зон экологического бедствия объявлено в Казахстане, перечислите их?

01–одна: _____

02–две: _____

03–три: _____

04 – четыре и более: _____

8. Какая зона наиболее опасна для человека и окружающей среды?

02–зона экологического бедствия

03–зона чрезвычайной экологической ситуации

9. Проявляете ли Вы интерес к экологическим проблемам, в чем это выражается?

01– да, всегда интересуюсь, читаю публикации

02– всегда активен в этом вопросе, обсуждаю при возможности

03– иногда интересуют экологические проблемы, если сталкиваюсь

04– не проявляю интереса

10. Как Вы в целом оцениваете состояние нормотворческой деятельности в сфере экологии:

01–хорошее

02–удовлетворительное

03–требуется совершенствования

04–затрудняюсь ответить

11. Кто, на Ваш взгляд, в первую очередь должен заниматься решением экологических проблем?

01 – Президент

02 – Правительство

- 03 – Министерство экологии и природных ресурсов
04 – специалисты в области охраны окружающей среды
05 – каждый сознательный гражданин (человек), общественные организации, партия «зеленых», наука
12. Знаете ли Вы свои экологические права?
01 – да
02 – нет
03 – затрудняюсь ответить
13. Обращались ли Вы в компетентные органы либо в суд по защите прав человека и окружающей среды?
01 – да
02 – нет
14. Как Вы, в целом, оцениваете эффективность деятельности Департамента экологии Вашего региона?
01 – достаточно эффективной
02 – удовлетворительной
03 – неудовлетворительной
04 – затрудняюсь ответить
15. Как Вы оцениваете уровень экологической культуры в обществе?
01 – низкий уровень
02 – средний уровень
03 – высокий уровень
04 – затрудняюсь определить
16. По Вашему мнению, по каким признакам оценивается уровень экологической культуры человека:
01 – по равнодушию к природе и по чистоте своего города
02 – по чистоте своего рабочего места, уважительному отношению к окружающей среде
03 – по желанию человека свести ущерб от своей деятельности к минимуму
04 – считают необходимым углубить свои экологические знания
17. Что необходимо для повышения экологической этики населения:
01 – проведение информационно-просветительских работ
02 – прививать экологическую культуру своим собственным примером
03 – ужесточении наказания за экологические правонарушения
04 – затрудняюсь ответить
18. Прививаете ли Вы членам семьи, близким нормы экологической этики?
01 – да, всегда
02 – стараюсь говорить на эту тему
03 – нет
04 – затрудняюсь ответить
19. Ваши предложения и рекомендации по улучшению деятельности государственных органов в сфере экологии:
Мой ответ _____
20. О себе

Ф.И.О. участника (по
желанию)

Место работы, учёбы

Наименование учреждения
(организации)

Город

Стаж работы

Благодарим за Ваше участие!