

УДК 349.6

Каскабаева Тогжан Талгатовна
магистрант 1 курса
Университет КазГЮУ им. М. Нарикбаева
(Нур-Султан, Казахстан)

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ И КОМПЕТЕНЦИИ МИНИСТЕРСТВА ЭКОЛОГИИ, ГЕОЛОГИИ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.

Аннотация. Данная статья посвящена анализу работы комитетов Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан. Освещены актуальные проблемы экологии в Казахстане. В статье рассмотрены роль и значение деятельности органов управления, оценивается степень улучшения работы в данной сфере. Предложены варианты для понижения уровня правового нигилизма, пересмотрены некоторые аспекты компетенций Комитетов внутри Министерства, в частности Комитета логического регулирования и контроля. Анализом продемонстрирована возможность имплементации некоторых эффективных проектов в отечественное законодательство.

Ключевые слова: Экологическое право, Министерство экологии, комитет экологического регулирования, компетенция министерства, структура министерства, правовое регулирование статуса министерства.

Kaskabayeva Togzhan
1st year master student
KazGUU university named after M. Narikbayev
(Nur-Sultan, Kazakhstan)

ON THE QUESTION OF STRUCTURE AND COMPETENCE OF THE MINISTRY OF ECOLOGY, GEOLOGY AND NATURAL RESOURCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract. This article analyzes the work of the committees of the Ministry of Ecology, Geology and Natural Resources of the Republic of Kazakhstan. The current problems of ecology in Kazakhstan are highlighted. The article examines the role and significance of the activities of state bodies, assesses the degree of improvement in this area. Options for reducing the level of legal nihilism are proposed, and some aspects of the competence of the Ministry's committees, in particular the Committee on Logical Regulation and Control, are revised. The analysis shows the possibility of implementing a number of effective projects in the domestic legislation.

Keywords: Environmental law, Ministry of Ecology, Committee on Environmental Regulation, competence of the Ministry, structure of the Ministry, legal regulation of the status of the ministry.

В настоящее время перед Казахстаном остро стоят проблемы изменения климата и загрязнения окружающей среды. [1, с. 14] Тяжелая экологическая ситуация, низкая социальная ответственность граждан, а также увеличение нарушений требований

экологического законодательства явно свидетельствует о неэффективной работе государственных органов. Актуальна проблема государственной экологической политики, деятельности органов, а также общественного нигилизма в сфере экологических проблем. К вопросу о возможных негативных последствиях при нецелесообразном распределении компетенций: в деятельности бывшего министерства экологии в 2014 году был казус с распределением компетенций между Министерством энергетики и Министерством сельского хозяйства. Из-за неполной работы комитетов и выполнение компетенций, не относящихся к данным министерствам, произошла некачественная деятельность комитетов бывшего Министерства экологии. Вследствие данного решения, явное ухудшение состояния окружающей среды, ранее не наблюдавшихся. Согласно положению о Министерстве экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан (далее – Министерство) в 2019 году был восстановлен ряд государственных учреждений под ведением Министерства. [2] Однако вред природным ресурсам и окружающей среде был нанесен и его не всегда возможно восстановить.

Актуальна проблема переработки отходов, качества воды и воздуха, участились случаи браконьерства и они усугублены отсутствием контроля. Уровень качества воды отмечен и на мировом уровне: согласно рейтингу самых экологических чистых стран мира, который ежегодно составляется Центром экологической политики и права при Йельском университете, качество воды в Казахстане на 2020 год занимает 54 место с показателем 55,8 из 100. Примечателен способ исследования, главным критерием при составлении данного списка послужила статистика и среднем количестве смертей и болезней, связанных с воздействием небезопасной питьевой воды. Учитывались все клинически зарегистрированные случаи любого ущерба здоровью, к которым могло иметь отношение качество потребляемой воды. [3] Вы только вдумайтесь, 54 место из 179 стран фактически, по рейтингу нанесения вреда здоровью качеством одной только воды. Возможно, при должном государственном регулировании, мы сможем улучшить данный показатель.

По состоянию на 2020 год, в систему органов министерства экологии входит 4 комитета: Геологии; Лесного хозяйства и животного мира; По водным ресурсам; Экологического регулирования и контроля. В ведении Комитета экологического регулирования и контроля Министерства состоят 17 департаментов по экологии с разделением по территориальному признаку. Однако, к ведению других комитетов также отнесены департаменты, занимающиеся контролем и мониторингом. Например, бассейновая инспекция по регулированию использования и охране водных ресурсов отнесена к Комитету по водным ресурсам, инспекция лесного хозяйства и животного мира к Комитету лесного хозяйства и животного мира. Хотя, по сути своей они подведомственны этим Комитетам, но по деятельности выполняют одну из форм контроля экологии. В Положении Комитета по регулированию и контролю прописано, что работники Департамента, осуществляющие государственный экологический контроль, наделяются правами государственных экологических инспекторов. Следовательно, инспекция также является одной из видов деятельностью Комитета по регулированию и контролю и экологический контроль, в том числе инспекция может быть вынесена из Комитетов по водным ресурсам, лесного хозяйства и животного мира.

Рассматривая опыт других стран, в Российской Федерации также имелась необходимость разграничения полномочий в органах исполнительной власти и местного самоуправления, в связи с чем некоторые ученые предлагают введение закона «Об экологическом контроле», с соответственным устранением правовых коллизий. [4]

Возвращаясь к реалиям, пассивная позиция местных исполнительных органов отмечена не только гражданским населением, но и поднимается такими организациями как филиал Казахстанской ассоциации региональных экологических инициатив, который 7 августа 2020 года проводил конференцию по данным вопросам. Особое внимание было уделено отсутствию правовой сознательности и экологической культуре граждан, необходимость выработки правил поведения. [5]

В национальном праве, в частности в Экологическом кодексе РК внесена отдельная глава, посвященная общественному экологическому контролю. При Министерстве введена Единая информационная система охраны окружающей среды (ЕИС ООС), однако для запуска работы этих положений, необходимо привлечение местных исполнительных органов, а также общественных объединений. В протоколе по Стратегической экологической оценке (СЭО) оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, была отмечена важность участия общественности в процессе экологической оценки. [6, с. 2] Обращаясь к опыту наших иностранных коллег, возможно введение пилотного проекта применения Стратегической экологической оценки (СЭО) с участием общественности на ранних стадиях процесса планирования (например, городского развития). Для начала немного о данном документе: Протокол о СЭО – международное соглашение, определяющее правовые обязательства и основы процедуры проведения СЭО в странах, ставших сторонами этого соглашения. В документе прописаны требования к осуществлению СЭО, включая положения процедурного и методологического характера. Также обязанность стран по данному протоколу это учитывать экологические соображения при принятии наиболее важных решений на государственном уровне. Также, он создает основу для развития демократии за счет внедрения практики участия общественности в принятии решений на государственном уровне. [7, с. 9]

На ведение Комитета экологического регулирования и контроля отнести ведение проекта «Городского развития и СЭО туристических зон г. Алматы и Алматинской области», как это было сделано в Болгарии с городом Варна. [8, с. 22-23] Болгарский опыт показал, что несмотря на принятый ранее Проект СЭО, привлечение участия общественности оказалось трудоемким процессом. Более того, не существовало четкого механизма по вовлечению гражданского общества в проект СЭО. В качестве пилотного проекта к планированию городского развития и СЭО был выбран город с прибрежной зоной: Варна, в ходе реализации проекта стояли вопросы выявления заинтересованных групп, методов участия гражданского общества в экологической политике и увеличение информированности общественности в вопросах экологической политики.

Это не идеальный метод решения, но благодаря такому подходу городской администрации удалось достичь нескольких целей, актуальных и в Казахстане:

- высокий уровень информированности общественности;

- значительный интерес со стороны общественности (более 500 человек присутствовали на общественном слушании по СЭО; были опубликованы отчет и 15 газетных статей);
- общественная поддержка процесса планирования и доверие к решениям в сфере городского планирования;
- вовлечение общественности не только в разработку плана городского развития и его СЭО, но также и в последующее выполнение плана.

Не менее важным также является вопрос финансирования подобного рода мероприятий. В деятельности Министерства компетенция по планированию финансирования отнесена Департаменту бюджета и финансовых процедур. Однако, по замечанию таких экспертов как Елдос Абаканов (Заместитель председателя правления ОЮЛ «Ассоциация экологических организаций Казахстана») [9] и Байдельдинов Д.Л. (д.ю.н., профессор, Казахский национальный университет имени аль-Фараби) [10], в Казахстане все поступления от «экологических платежей» фактически не имеют целевой направленности. Согласно Отчету о суммах поступлений налогов и платежей в бюджет предприятий, организаций и граждан, в республиканский и местный бюджет поступают средства в объеме порядка 110 млрд. тенге. [11] Без целевой направленности ключевое использование экологических платежей будет не в минимизации антропогенного воздействия и охране окружающей среды, а в пополнении бюджета и увеличению стоимости ведения бизнеса.

В Бюджетном и Налоговом кодексах РК, а также в Положении о Министерстве следует прописать механизм, обеспечивающий целевой характер использования поступлений в бюджет по «экологическим платежам». Передать компетенцию по исполнению данного механизма и распределению средств между реализуемыми проектами для обеспечения природоохранной и природовосстановительных работ Департаменту бюджета и финансовых процедур.

Таким образом, вероятно улучшение работы министерства после экспериментального введения трех факторов:

1. Выделение полномочий по экологическому контролю Комитета по экологическому регулированию и контролю в отдельное Ведомство, с отнесением к их полномочиям ведение инспекции в сфере Водных ресурсов, лесного хозяйства и животного мира.
2. Передача в Ведомство ведение пилотных проектов СЭО по зонам экологического бедствия и зонам туристического развития, обязательным условием проведения проекта является высоким коэффициент участия гражданского общества.
3. Определить целевую направленность «экологических платежей» с введением механизма по их распределению в пределах компетенции Департамента бюджета и финансовых процедур Министерства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов Республики Казахстан за 2018 год // <http://ecogofond.kz/orhusskaja-konvencija/dostup-k-jekologicheskoy-informacii/jekologijaly-zha-daj/r-orsha-an-ortany-zhaj-k-ji-turaly-ltty-bajandamalar/>

2. В Казахстане создано Министерство экологии, геологии и природных ресурсов // <https://ecounion.kz/?p=1704>
3. Рейтинг стран по качеству питьевой воды // <https://nonews.co/directory/lists/countries/unsafe-drinking-water>
4. Ганюхина О.Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации, дисс. Канд.юр.наук – 2007
5. Эксперты назвали наиболее острые экологические проблемы Казахстана // <https://rus.azattyq-ruhy.kz/society/13112-eksperty-nazvali-naibolee-ostrye-ekologicheskie-problemy-kazakhstan>
6. Протокол о стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Организация Объединенных Наций. Серия договоров, т. XXVII, № 34028. – с. 2
7. Европейская экономическая комиссия ООН. Протокол по стратегической экологической оценке. Факты и преимущества применения: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/greenecomony/Lea/EaP/SEA__rus_.pdf
8. Кравченко С., Пособие для Экологических общественных организаций: Участие общественности в принятии стратегических решений по вопросам охраны окружающей среды, - 2003 - 34с. - с. 22-23
9. Абаканов Е. Новый экологический кодекс Казахстана: ожидания и перспективы. – 2020. // https://cabar.asia/ru/novyy-ekologicheskij-kodeks-kazahstana-ozhidaniya-i-perspektivy#_ftnref3
10. Байдельдинов Д.Л., Реформа экологического законодательства: история и перспективы, д.ю.н., профессор – 2019. // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36444870&mode=p&page=2
11. Отчет о суммах поступлений налогов и платежей в бюджет предприятий, организаций и граждан // <https://www.gov.kz/>