

УДК 349.6

# РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**РЗАБАЙ АКТОТЫ ИМАНГАЗИЕВНА**магистр права, докторант  
ЖГУ имени И.Жансугурова

**Аннотация:** В данной статье рассмотрены вопросы влияния регионального экологического сотрудничества на развитие экологического законодательства Республики Казахстан. В работе показано что до конца юридически оформленное признание на уровне действующего права Казахстана международных договорных норм прямо сказывается на эффективности международного эколого-правового сотрудничества и должной реализации международных договорных обязательств в этой области на национальном уровне.

**Ключевые слова:** международное экологическое сотрудничество, региональное экологическое сотрудничество, международные обязательства, экологическое законодательство, нормы международного права.

## REGIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND ITS IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION

**Rzabay Aktoty Imangazievna**

**Abstract:** This article discusses the impact of regional environmental cooperation on the development of environmental legislation of the Republic of Kazakhstan. The work shows that the fully legally recognized recognition of international treaty norms at the level of the current law of Kazakhstan directly affects the effectiveness of international environmental and legal cooperation and the proper implementation of international treaty obligations in this area at the national level.

**Key words:** international environmental cooperation, regional environmental cooperation, international obligations, environmental legislation, international law, national legislation.

Экологическое право Республики Казахстан объективно подверглось влиянию процессов и результатов международного экологического сотрудничества. Признание в Конституции Республики Казахстан в качестве «действующего права» международных договорных и иных обязательств (ч.1 ст. 4 Конституции), а также преимущественной силы норм, ратифицированных Казахстаном международных договоров по отношению к нормам национальных законов (ч.3, ст.4 Конституции) непосредственно предполагает выделение особых международно-правовых источников в общей системе источников экологического права [1]. По нашему мнению, все действующие международные экологические договоры и соглашения Республики Казахстан составляют особую категорию международно-правовых источников экологического права Республики Казахстан. Главной особенностью источников экологического права Республики Казахстан является то, что законы этой отрасли права не вступают в противоречие с конституционной нормой о примате ратифицированных международных договоров Республики, подтверждают данную норму, что наглядно свидетельствует и о тесной взаимосвязи, существующей меж-

ду нормами национального и международного экологического законодательства. Таким образом, включение в национальные законы Республики нормы о приоритете ратифицированных Казахстаном соглашений в области охраны окружающей среды вкупе с конституционным закреплением данного положения только подтверждает существование в общей системе источников экологического права Казахстана особых международно-правовых источников [2, 50 С.].

Помимо универсального многостороннего сотрудничества в области охраны окружающей среды, Республика Казахстан является активной участницей и, в некоторых случаях, инициатором процесса регионального договорно-правового взаимодействия по актуальным экологическим проблемам. При этом, с разрывом прежде существовавших и бесперебойно развивавшихся связей и отношений субъектов бывшего СССР, усложнились взаимоотношения между уже независимыми государствами на постсоветском пространстве. А с учетом остроты экологических проблем на территории бывшего Союза, низкого уровня развития законодательства об окружающей среде задача развития природоохранительного сотрудничества в Содружестве Независимых Государств является актуальной [3, С. 645]. В этой связи Д.Л. Байдельдинов совершенно справедливо отмечает тот факт, что «если в области политики и экономики между отдельными странами СНГ наблюдается противостояние, то экология, как межгосударственная общечеловеческая проблема, является объединяющим фактором» [4, С. 127].

Примером регионального экологического сотрудничества можно привести взаимоотношения в рамках Содружества Независимых Государств (далее - СНГ). Оно представляет собой международное объединение независимых государств, которые объединились в целях: осуществления сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной, культурной и иных областях; всестороннего и сбалансированного экономического и социального развития государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственной кооперации и интеграции; обеспечения прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами ОБСЕ; сотрудничества между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности, осуществления эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидации ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижения всеобщего и полного разоружения; содействия гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве; взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений; мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества [5, С. 6].

Уставом Содружества (ст. 34) предусмотрена возможность учреждения государствами-членами органов отраслевого сотрудничества, на которые возлагается обязанность осуществлять выработку согласованных принципов и правил в экономической, социальной и других областях и способствовать их практической реализации. Особое место в системе органов Содружества занимает Межгосударственный Экологический Совет (МЭС), созданный в 1992 году в соответствии с Межправительственным Соглашением о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 8 февраля 1992 года. Участниками МЭС в настоящее время являются 10 государств-членов СНГ. Основная деятельность этого международного органа состоит: в осуществлении координации и проведении согласованной политики в области экологии и охраны окружающей среды; в проведении экологической экспертизы программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов; в подготовке Межгосударственной Красной Книги в определении условий и порядка участия сторон в выполнении обязательств по принятым ранее международным соглашениям в области экологии и охраны окружающей среды [5, С. 10].

Одним из актуальных и перспективных направлений модельного законодательства является обеспечение совершенствования и унификации экологического законодательства стран-участниц СНГ, прогрессивной регламентации системы природоохранных отношений и режимов природопользования, реализации механизма перехода на международные экологические стандарты, в том числе стандарты качества производимой продукции. Причем, как отмечает Е.В Шестакова, в рамках СНГ правовое обеспечение осуществления объединенных усилий в противодействии новым вызовам и угрозам, в том числе в сфере экологической безопасности, на сегодня наиболее востребовано [6]. Подтверждением этой мысли является значительное число – около 20 – принятых модельных законодательных актов

Содружества, предметом правового регулирования которых являются отношения в сфере охраны окружающей среды. Среди них важное место занимают систематизированные законодательные акты рекомендательного характера, принятые МПА СНГ с целью сближения правового регулирования однородных сфер общественных отношений в государствах Содружества. К таким актам относятся модельные Кодекс о недрах и недропользовании [7], Лесной кодекс [8], Земельный кодекс для государств - участников СНГ [9]. Кроме того, с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений по охране окружающей среды и решению экологически значимых проблем в государствах Содружества принят ряд модельных законов, в частности, «Об экологической безопасности» [10] «Об экологическом страховании» [11], «О доступе к экологической информации» [12] и другие. В целях совершенствования сотрудничества государств – участников МПА СНГ по сближению и гармонизации национального законодательства, последовательной реализации межгосударственных программ сотрудничества на 2005–2008 годы, законодательных инициатив парламентских делегаций и предложений постоянных комиссий МПА СНГ, упорядочения и совершенствования процесса модельного законодательства, а также повышения качества модельных законодательных актов и рекомендаций Постановлением МПА СНГ от 14 апреля 2005 г. № 25-8 утвержден Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005–2010 годы [13].

Одним из приоритетных и стратегически важных направлений внешнеполитической деятельности Казахстана является развитие международного сотрудничества с Соединенными Штатами Америки. То есть, американский вектор казахстанской внешней политики – один из наиболее важных и перспективных. На начальном этапе развития двусторонних отношений у США доминировали соображения военно-стратегической безопасности. Позиция Вашингтона была продиктована стремлением нейтрализовать и полностью устранить потенциальную угрозу распространения ядерного оружия, которое осталось на территории Казахстана после распада СССР. Содействие развитию демократии и свободного предпринимательства, а также инвестиции в добывающий сектор экономики рассматривались в начале 90- годов прошлого века в основном через призму усилий США по уменьшению российского влияния в Центрально-азиатском регионе [14, С. 201]. В настоящее время, когда Казахстан полностью отказался от оружия массового поражения, объявив себя безъядерной державой, отношения между двумя странами плавно перешли на уровень доверительных, учитывающих взаимные интересы в целях дальнейшего укрепления плодотворного сотрудничества и взаимодействия по другим наиболее важным вопросам, среди которых и вопросы охраны окружающей среды.

Республике Казахстан, ставшей активным государством Центральной Азии, инициатором многих договорных и иных международных программ и планов по региональной и глобальной защите окружающей среды и рациональному природопользованию, на наш взгляд, следует и далее развивать сотрудничество с иностранными государствами на двусторонней основе, которая является наиболее приемлемой и дающей большие гарантии полного соблюдения и выполнения всех принимаемых договорных обязательств. С 1972 года количество международных экологических соглашений стремительно увеличивалось. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) была одним из первым соглашений. Более 60% действующих МПС были приняты после 1992 года. Анализ литературы не позволил определить точное количество МПС в мире в настоящее время, в различных источниках цифры варьируются от 216 до 1 280. На портале IEA Database указано, что по всему миру было подписано, ратифицировано и вступило в силу более 1 280 МПС, 2 100 двусторонних соглашений и 250 других экологических соглашений [15, С. 4]. В этой связи интересен опыт регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦЦА). Он представляет собой независимую, неполитическую, некоммерческую международную организацию с миссией содействовать правительствам стран Центральной Азии, региональным и международным партнерам в решении проблем охраны окружающей среды и устойчивого развития в регионе Центральной Азии и Афганистане. Он был учрежден в 2001 году правительствами пяти стран Центральной Азии, деятельность которой была специально изучена в научных работах ученых юристов [16].

По мнению аналитиков, страны Центральной Азии являются участниками значительного числа международных природоохранных договоров. Все пять стран являются сторонами таких ключевых соглашений, как Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии и Конвенция по борьбе с опустыниванием. Также Центральная Азия полностью представлена в качестве сторон Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, конвенций в сфере биоразнообразия (CITES, CMS, Ramsar) и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Что касается конвенций ЕЭК ООН, таких как Конвенция по загрязнению воздуха, Водная конвенция, Конвенция ЭСПО, Конвенция о промышленных авариях, Орхусская конвенция, которые рассматриваются в трансграничном контексте, и исполнение которых требует межстранового сотрудничества, участие стран региона выглядит неравномерно. Только Казахстан является стороной всех пяти Конвенций ЕЭК ООН, при этом страна не ратифицировала отдельные протоколы к данным конвенциям [15, С.6].

Казахстан является членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС) со времени его создания в 2011 г. Необходимость в еще более тесной экономической интеграции привела к тому, что на пространстве СНГ стали создаваться различные интеграционные объединения, возникли разные формы межгосударственного сотрудничества, к примеру Евразийский экономический союз (ЕАЭС) [15, С.190]. По мнению практикующих юристов, требуется гармонизировать природоохранное законодательство ЕАЭС, нужна единая правовая база по защите экологической безопасности. Это позволит эффективнее защищать природную идентичность и биологическое разнообразие государств, входящих в ЕАЭС. Задача ЕАЭС состоит не только в расширении торговых взаимосвязей. Среди множества проблем - обеспечение безопасности, в том числе экологической. Природа каждого из пяти государств, входящих в ЕАЭС, уникальна и неповторима. Ее сохранность - задача каждой страны. Однако юристы ЕАЭС предупреждают, что вскоре экологическая безопасность на едином пространстве будет общей задачей. Для эффективного решения проблемы по защите экологии необходимо начинать процесс по приведению правовой базы Евразийских государств в области охраны природы к общему знаменателю [18].

Договор об ЕАЭС позволяет его государствам-членам применять ограничения во взаимной торговле (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в том случае, если это необходимо для охраны окружающей среды. Субсидии на нефть и нефтепродукты, предназначенные для содействия адаптации существующих производственных мощностей к новым природоохранным требованиям, установленным законодательством или нормативными актами, и сопутствующей дополнительной финансовой нагрузке на хозяйствующие субъекты, не могут рассматриваться в качестве оснований для введения каких-либо компенсационных мер (Статья 84). Связанные с торговлей меры в отношении «экологических товаров» В ЕАЭС не принято конкретных обязательств в отношении подготовки соглашения по экологическим товарам и услугам как такового. Тем не менее, Департамент энергетики Евразийской экономической комиссии (исполнительного органа ЕАЭС) обсуждает вопросы гармонизации законодательства и внедрения энергоэффективных технологий, особенно для объектов энергетической инфраструктуры. Кроме того, некоторые из этих 23 обязательств применимы к экологическим товарам и услугам, например, связанные с отменой промышленных субсидий или количественных ограничений на импорт или устранением технических барьеров в торговле (товарные стандарты и сертификация) [18, 110 с.]. По мнению ученых, «необходимо расширить и использовать статус и функции наднациональных структур ЕАЭС как потенциальный ресурс в охране окружающей среды как социальной модели развития региональной структуры, при необходимости расширить практику экологической экспертизы на межгосударственном уровне. Для проводимой работы необходимо использовать европейский опыт по организации охраны окружающей среды, в частности - законодательства об охране окружающей среды отдельных европейских государств (Испании, Германии и др.) и Европейского Союза в целом» [19, С.193].

Из вышесказанного вытекает, что «система правового регулирования экологического сотрудничества Республики Казахстан представлена многосторонними экологическими соглашениями, региональными, и двусторонними соглашениями и конвенциями в дополнение к национальному законодательству. С одной стороны, данный факт показывает правовое развитие страны, с другой стороны -

наблюдается неисполнение обязательств, принятых в рамках экологических договоров. Присоединение и ратификация международных правовых документов в области охраны окружающей среды и развития - важный элемент выполнения странами Республикой Казахстан своих обязательств перед международным сообществом. Однако, зачастую обязательства, принятые страной в рамках тех или иных соглашений, не исполняются на национальном уровне, что снижает эффективность глобальных усилий по решению конкретных экологических проблем и достижению устойчивого развития. Кроме того, недостаточное участие стран в процессах международных соглашений приводит к снижению информированности, ослаблению странового потенциала и в итоге возможной изоляции страны от происходящих глобальных процессов, реформ, возможности получения технической и финансовой помощи, данных и знаний». [15, С.2-3].

Мы также пришли к заключению, что исследованные международно-правовые источники экологического права Республики Казахстан включают в себя особые международные договорные и декларативные (факультативные) акты, которые регулируют отношения, складывающиеся в сфере охраны окружающей природной среды. Необходимость выделения в общей системе источников экологического права особых международно-правовых источников вызвана, на наш взгляд, непосредственным влиянием международно-правовых норм об охране окружающей среды на действующее экологическое законодательство Республики. Международное договорное сотрудничество Республики Казахстан в области окружающей природной среды не ограничивается исключительно признанием и готовностью соблюдать нормы международных экологических конвенций, оно непосредственно накладывает обязательство на государство воспринимать такие международно-правовые акты как составную часть национального права, приравнивая их по статусу к национальным законам либо придавая им преимущественную по отношению к законам силу.

Не в полной мере изучены в отечественной науке экологического права и «недоговорные» международные источники, к которым непосредственно относятся международные факультативные документы – декларации и резолюции. Мы ставим вопрос о необходимости рассматривать такие акты в качестве косвенных международно-правовых источников экологического права Республики Казахстан. На наш взгляд такая постановка вполне оправдывает значимость и важность для всего мирового сообщества, для всех государств основных универсальных резолюций и деклараций, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций, а значение таких актов для национального экологического права Республики Казахстан и национальной политики нашего государства в области охраны окружающей среды вполне очевидно.

Неадекватная оценка и не до конца юридически оформленное признание на уровне действующего права Казахстана международных договорных норм прямо сказывается на эффективности международного эколого-правового сотрудничества и должной реализации международных договорных обязательств в этой области на национальном уровне. Нормы международного экологического права не в полной мере обеспечены на национальном правовом уровне, не всегда действующие национальные нормативные акты своевременно адаптируются и приводятся в соответствии с новыми международными обязательствами Республики. Помимо этого в Республике пока еще не развиты в полной мере государственные механизмы по контролю за исполнением государством обязательств, вытекающих из международных экологических договоров, отсутствует четкое взаимодействие в этих вопросах между главным внешнеполитическим ведомством страны и главным природоохранным ведомством. Такая ситуация осложняет реализацию международных договорных обязательств страны на всех уровнях.

#### Список литературы

1. Конституция Республики Казахстан// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., N 4, ст. 217
2. Rzabay A., Yerkinbayeva L., Pemi N.M. Вестник КазНУ, юридическая серия, 2019, № 4(92) - С.50-57
3. Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998. С. 59-60.
4. Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. Алматы, 1995.

5. Казахстан: международные договоры с государствами-участниками СНГ (с декабря 1991 по декабрь 1996 года). Алматы: «Баспа», 1997. – 298 с.
6. Шестакова Е.В. Теоретические и практические аспекты применения модельного законодательства в странах СНГ //Право и политика. 2005. № 4 С. 90.
7. О модельном Кодексе о недрах и недропользовании для государств - участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. № 20-8 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2003. № 30.
8. О модельном Лесном кодексе для государств - участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г. № 22-11 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2004. № 33.
9. О модельном Земельном кодексе для государств - участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 4 декабря 2004 г. № 24-8 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2005. № 35 (2).
10. О новой редакции модельного закона «Об экологической безопасности»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г. № 22-18 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2004. № 33.
11. О новой редакции модельного закона «Об экологическом страховании»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г. № 22-19 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2004. № 33.
12. О модельном законе «О доступе к экологической информации»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств участников Содружества Независимых Государств от 6 декабря 1997 г. № 10-7 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1998. № 16.
13. О модельном законодательстве в Содружестве Независимых Государств: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 14 апреля 2005 г. № 25-8 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2005. № 36.
14. Токаев К. Дипломатия Республики Казахстан. Алматы, 2001. – 316 с.
15. Карина Ж. Обзор по исполнению международных экологических конвенций в Центральной Азии. Алматы. 2018. - 32с.
16. Лаптева Н.Г. Региональный Экологический Центр Центральной Азии как организационно-правовая форма международного экологического сотрудничества Республики Казахстан: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.06 / Лаптева Надежда Геннадьевна. - Алматы, 2008. - 27 с.
17. Джангабулова А.К., Акопова Э.А., Некоторые вопросы экологической безопасности в процессе интеграции в ЕАЭС Вестник КазНУ, юридическая серия, 2014. № 4 (72), С190-194.
18. <https://24.kz/ru/news/social/item/186945-pravovedy-eaes-vystupayut-za-edinuyu-pravovuyu-bazuv-ekologii>
19. ООН. Серия обзоров результативности экологической деятельности. 2019, Выпуск № 50// [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/kazakhstan%20II%20r.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/kazakhstan%20II%20r.pdf)