

Нурутдинова А.Ж., докторант Казахско-
Русского Международного университета
(г. Актобе, Казахстан)

**МЕСТО НОРМ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНЫХ
ТЕРРИТОРИЯХ В СИСТЕМЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

**PLACE OF ENVIRONMENTALLY ADVANCED STANDARDS
TERRITORIES IN THE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL LAW**

Аннотация. Статья посвящена определению места норм об экологически неблагоприятных территориях в системе экологического права. На сегодняшний день состояние окружающей среды вызывает опасение во всем мире. Поэтому представляется целесообразным определить сущность и основные направления правового регулирования экологически неблагоприятных территорий.

Abstract. The article is devoted to determining the place of norms on ecologically unfavorable territories in the system of environmental law. Today, the state of the environment is of concern throughout the world. Therefore, it seems appropriate to determine the essence and main directions of legal regulation of ecologically unfavorable territories.

Ключевые слова: экологически неблагоприятные территории, экологическая функция государства, чрезвычайные экологические ситуации и зоны экологического бедствия.

Keywords: ecologically unfavorable territories, ecological function of the state, ecological emergencies and zones of ecological disaster.

Как справедливо отмечал профессор В.В. Петров, экологическая функция государства возникла вместе с обострением проблемы охраны природной среды. До этого времени вопросы использования и охраны природы решались в рамках экономической деятельности государства и рассматривались как проявление его экономической функции. Обострение экологической обстановки, возрастание роли и значения сферы взаимодействия общества и

природы привели к необходимости появления в числе внутренних функций государства самостоятельной экологической функции [1].

Так, в ст. 9 Экологического кодекса РК охране от уничтожения, деградации, истощения, повреждения, загрязнения или иного вредного воздействия подлежат все компоненты природной среды, биоразнообразию, генофонд и генетические ресурсы живых организмов, природные и природно-антропогенные объекты. Отдельные объекты подлежат особой охране в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области особо охраняемых природных территорий [2]. Следовательно, предметом экологического права являются общественные отношения, возникающие между физическими, юридическими лицами и государством. Окружающая среда, компоненты окружающей среды являются объектами правоотношений в сфере ее охраны. Предмет экологического права определяется аналогично как экологически значимое поведение людей, как общественные отношения, возникающие по поводу охраны окружающей природной среды от вредных химических, физических и биологических воздействий, обеспечения режима особо охраняемых природных территорий, а также охраны и использования животного мира. Наиболее полное определение предмета экологического права дано М. М. Бринчуком. Согласно его позиции, предмет современного экологического права образуют общественные отношения: собственности на природные объекты и ресурсы; по природопользованию; по охране окружающей среды от деградации; по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [3].

Определяя систему отрасли права, следует обратиться к самому понятию «система». Система представляет собой упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некое целостное единство. Говоря о системе какого-либо социального явления, в том числе такого явления, как право, следует определить его составляющие, их соотношение и характер взаимодействия, а также объединяющее их целое. В соответствии с системой экологического права, а также с учетом того, что экологическое право является комплексной отраслью и его нормы содержатся также в правовых актах. Важное место среди законов, являющихся источниками права, занимает Конституция Республики Казахстан, закрепившая право каждого человека на благоприятную окружающую среду, природные богатства в соответствии с Конституцией являются материальной основой суверенитета народа [4].

В новом экологическом кодексе Республики Казахстан 21 глава посвящена чрезвычайной экологической ситуации и зонам экологического бедствия, которая закрепляет особый институт экологического права – институт охраны окружающей среды зон экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуаций [2]. Следовательно, нормы о зонах экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуациях выступают как правовой институт – обособленный комплекс правовых норм, являющихся специфической частью отрасли права и регулирующих определенный круг общественных отношений. Нормы о зонах экологического бедствия обладают такими признаками, как регулирование определенного круга общественных отношений, а именно отношений, связанных с оздоровлением зон экологических бедствий, с урегулированием отношений при возникновении экологических чрезвычайных ситуаций и зон экологического бедствия.

На сегодняшний день состояние окружающей среды вызывает опасение во всем мире. В социально-экономическом, политическом, идеологическом развитии общества и государства за последние тридцать лет в Республике Казахстан произошли кардинальные изменения, которые являются исторически необходимыми и прогрессивными, с другой стороны – вызывают негативные изменения в окружающей природной среде.

В большинстве регионов Казахстана экологическая ситуация не только неблагоприятная, но катастрофическая. В Республике Казахстан свыше 630 тыс. кв. м. площади относится к экологическим неблагополучным [5]. Промышленные выбросы в атмосферу, сбросы сточных вод и загрязнение почв в результате промышленной деятельности могут отрицательно влиять на здоровье людей в сообществах, где ведется производственная деятельность, а иногда и за их пределами. Последствия для здоровья в основном включают респираторные заболевания, обусловленные загрязнением воздуха. Загрязненная вода (содержащая тяжелые металлы, фенолы, радионуклиды), в случае ее использования в качестве питьевой воды или для рекреационных целей, является источником серьезных проблем со здоровьем, таких как рак, брюшной тиф, желудочно-кишечные заболевания, нарушения развития нервной системы и т.д. Аналогичным образом, загрязненная (тяжелыми металлами и другими токсичными веществами) почва может загрязнять продукты питания, которые в дальнейшем употребляются в пищу людьми и негативно влияют на их здоровье [6].

Между тем данная проблема имеет еще один аспект, мало изученный национальной и зарубежной правовой наукой. Это неблагоприятные экологические ситуации, вызванные не природной или техногенной катастрофой, а многолетним нарушением экологических требований и нормативов, сделавших территорию отдельного населенного пункта не пригодной для проживания людей. Анализ экологической ситуации на отдельных территориях Республики Казахстан свидетельствует о том, что, несмотря на осуществление за последнее время ряда природоохранных мероприятий, а также снижение сбросов и выбросов загрязняющих веществ, положение в области охраны окружающей среды остается неблагополучным, а уровень загрязнения окружающей среды – высоким [8, с. 33-39]. Можно привести ряд примеров, которых в Казахстане, к сожалению, предостаточно. Это и регион Аральского моря, где миллионы гектаров земли были выведены из сельскохозяйственного оборота вследствие неправильного использования поливных площадей и, конечно, Семипалатинский ядерный полигон, за годы функционирования которого с 1949 г. по 1989 г., произведено более 450 испытаний, в ходе которых было взорвано более 600 ядерных и термоядерных устройств. Заражение радиоактивными веществами из-за такой деятельности охватывает всю Семипалатинскую область и ряд районов смежных областей, экологическая ситуация в которых является крайне неблагополучной.

Так как одним из стратегически важных направлений современной государственной политики является преодоление последствий и ликвидация опасных загрязнений окружающей среды, включая выявление и реабилитацию зон экологического неблагополучия и экологических катастроф, представляется целесообразным определить сущность и основные направления правового регулирования экологически неблагополучных территорий. Однако, данный термин хотя и упоминается в отдельных документах, но до сих пор нет надлежащего его четкого закрепления на законодательном уровне, причем и в науке до настоящего времени отсутствует единое мнение.

Основой правового регулирования режима экологически неблагоприятных территорий в Республике Казахстан является Конституция Республики Казахстан и Экологический Кодекс Республики Казахстан. Экологически неблагополучные территории – понятие, употребляемое в литературе, в том числе и юридической, но не в законодательстве. Как и в законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды» не включил его в свой понятийный перечень в ст. 1. Нет его и в заглавии главы VIII указанного Закона, где

перечислены основные категории этих территорий [8]. Проблема состоит в том, что, как и в Казахстане, так и в Российской Федерации многие тяжелые в экономическом плане ситуации возникают по причине вялотекущей исполнительной деятельности, коррупционных интересов, связанных аффилированных с чиновниками людей, бюрократической волокиты и обыденной безответственности, ведь именно экологические отношения требуют исполнительной дисциплины. Вышеизложенное, как представляется, свидетельствует о том, что в действующем законодательстве Казахстана недостаточно урегулировано понятие «экологическое бедствие» и должным образом не выделены его юридические признаки.

В зарубежном законодательстве и экологической доктрине большое значение придается правовому регулированию охраны экологии территорий. По мнению Дэвида Хольцмана, высказанному им в работе «Преимущества природы: реальная стоимость услуг экосистемы. Перспективы охраны здоровья и окружающей среды», «...природоохранное законодательство в развитых странах в XXI веке направлено на снижение загрязнения воздуха, борьбу с бактериями и пестицидами» [9, с. 152-157]. Большинство работ зарубежных ученых в данной сфере посвящены исследованию прогнозирования экологических рисков и оценки экологического ущерба при чрезвычайных ситуациях.

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» [10] 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.

По проблемам правового регулирования экологически неблагоприятных территорий весьма полезным является опыт Норвежской инспекции по контролю загрязнения территорий. 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, позво-

ляющем на национальном уровне своевременно реагировать и устранять экологические риски и защищать право граждан на благоприятную окружающую среду. Еще достаточно интересным опытом правового регулирования экологического неблагополучия в Норвегии является наделение органов местного самоуправления специальной компетенцией и актами делегированного законодательства об охране природы, о загрязнении, о животном мире, о территориальном планировании и строительстве и другое. Именно органы местного самоуправления наделены правом выдачи разрешений, а также на установление ограничений на природопользование в пределах своих полномочий. И сфера полномочий губернаторов в Норвегии совпадает со сферой полномочий органов местного самоуправления. Также в Норвегии достаточно эффективно работает Национальное агентство по расследованию экологических преступлений, которое было создано еще в 1989 году [11, с. 22].

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что самостоятельный правовой институт охраны окружающей среды чрезвычайных экологических ситуаций и зон экологического бедствия находится в рамках комплексного института охраны окружающей среды и рационального природопользования и чему подчинены его цели, задачи, принципы и назначение. Таким образом, экологическая обстановка, возникшая на территории Казахстана, 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 правовые нормы, регулирующие отношения в области управления по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов представляют собой самостоятельный комплексный институт экологического права. Нормы об охране окружающей среды чрезвычайных экологических ситуаций и зон экологического бедствия – самостоятельный институт, и поэтому институт экологически неблагополучных территорий: зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия представляет совокупность правовых норм, направленных на регулирование оздоровления зоны экологического катастрофы, кризиса и предкризисной ситуации.

Библиографический список

1. Саркисов, О. Р. 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.

2. Экологический Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI ЗРК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: adilet.zan.kz

3. Бринчук. М. М. Экологическое право: учебник / М. М. Бринчук. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 670 с.

4. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) (с изменениями и дополнениями от 21.05.2007г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#pos=4;-1088.

5. Послание Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. Народу Казахстана «Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://akkol-akmo.gov.kz>

6. Добровольный Национальный обзор 2019: О реализации Повестки дня до 2030 года в области устойчивого развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.eri.kz

7. Болтанова, Е. С. Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации / Е. С. Болтанова // Экологическое право. – 2017. – № 1. – С. 33-39.

8. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изменениями на 30 декабря 2020 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: docs.chtd.ru

9. Holzman D. Accounting for nature's benefits: the dollar value of ecosystem services // Environmental Health Perspectives. – 2012. – Vol.120 (4). – Pp.152–157.

10. 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)

11. Никифоров, А. А. Организационные основы природоохранной деятельности в Королевстве Норвегия / А. А. Никифоров // Экологическое право. – 2015. – № 1. – С. 22.