

Вестник Прикамского социального института. 2023. № 1 (94). С. 17–22.  
Bulletin of Prikamsky Social Institute. 2023. No. 1 (94). Pp. 17-22.

Научная статья  
УДК 349.4

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

**Аскар Кульчимбаевич Кукеев**

Южно-Казахстанский университет имени М. Ауэзова, Шымкент, Казахстан,  
askar\_kukeyev@mail.ru

*Аннотация.* В статье рассматриваются проблемы правового обеспечения экологической безопасности в сфере специального природопользования в Республике Казахстан. Проанализированы особенности правовых средств обеспечения экологической безопасности при осуществлении специального водопользования, выявлены проблемы и определены основные направления для их устранения. Отмечено, что критериями экологической безопасности специального водопользования должны быть признаны современные, научно обоснованные количественно-качественные показатели (нормативы) и, со временем, лучшие доступные технологии, разработанные для таких видов деятельности.

*Ключевые слова:* экологическая безопасность, специальное природопользование, экологическая безопасность специального природопользования, правовое обеспечение экологической безопасности, правовые средства обеспечения экологической безопасности

*Для цитирования:* Кукеев А. К. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности специального водопользования в Республике Казахстан // Вестник Прикамского социального института. 2023. № 1 (94). С. 17–22.

Original article

## PROBLEMS OF LEGAL PROVISION OF ECOLOGICAL SAFETY OF SPECIAL WATER USE IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

**Askar K. Kukeev**

Mukhtar Auezov South Kazakhstan University, Shymkent, Kazakhstan, askar\_kukeyev@mail.ru

*Abstract.* The article discusses the problems of legal provision of environmental safety in the field of special nature management in the Republic of Kazakhstan. The features of legal means of ensuring environmental safety in the implementation of special water use are analyzed, their problems are identified and the main directions of their elimination are determined. It is noted that criteria of environmental safety of special water use should be recognized as modern, scientifically based quantitative and qualitative indicators (standards) and, over time, the best available technologies developed for such activities.

*Keywords:* environmental safety, special nature management, environmental safety of special nature management, legal provision of environmental safety, legal means of ensuring environmental safety

*For citation:* Kukeev A. K. Problems of legal provision of ecological safety of special water use in the Republic of Kazakhstan. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*, 2023, no. 1 (94), pp. 17-22. (In Russ.).

Одной из основных глобальных проблем человечества в XXI в. является нехватка если не качественной, то хотя бы чистой питьевой воды – жизненно необходимого природного ресурса для физического существования *homo sapiens*. Обоснованность проблемы, по нашему мнению, красноречиво подтверждает информация о том, что 2,2 млрд человек во всем мире в настоящее время не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а около 4 млрд живут в регионах, которые испытывают острую нехватку воды не менее одного месяца в году [1]. Кроме того, в некачественной питьевой воде могут находиться микроорганизмы, которые вызывают полиомиелит, тиф, дизентерию и холеру. По данным Организации Объединенных Наций, загрязненная вода – причина более 30 % заболеваний во всем мире. Всемирная организация здравоохранения отмечает, что из-за низкого качества воды в мире умирает около 5 млн человек в год [2].

Казахстан тоже столкнулся с проблемами в сфере использования вод и водных ресурсов. Наличие таких проблем констатируется самим государством на уровне действующего законодательства по защите национальной безопасности, тем самым подчеркивается важность этого вопроса для существования государства. Так, ухудшение экологического состояния водных бассейнов, обострение проблемы трансграничных загрязнений и снижение качества воды были названы в числе основных угроз национальной безопасности в экологической сфере. Кроме того, действующее отечественное законодательство допускает параллельное и одновременное использование одного и того же водного объекта для забора воды для питьевых нужд и, например, для сброса загрязняющих веществ, а это уже рискованно, ведь создается вероятность загрязнения вод, попадающих в водопровод. От этого не защищают ни установленные нормативы, ни нормативно закрепленные обязанности лиц, осуществляющих такой сброс. Это обусловлено различными факторами, среди которых можно выделить: отсутствие технических возможностей для правильного определения содержания загрязняющих веществ в воде; объективную невозможность при конкретных условиях водопользования (из-за уровня уже имеющегося загрязнения) не нарушать соответствующие нормативы; неосведомленность конкретных водопользователей или их работников об их обязанностях; сознательное нарушение предписаний действующего законодательства, в том числе из-за осведомленности о проблеме доказывания нарушений водного законодательства (в первую очередь из-за технических сложностей фиксации таких нарушений конкретными лицами) [3, с. 5–9]. Важность обеспечения рационального и безопасного для человека водопользования вытекает также из содержания ряда законодательных актов программного характера, определяющих цели, принципы, направления и основные меры, которые должны быть приняты в государстве для обеспечения безопасных для человека условий существования. К таким актам относятся, в частности, Основные принципы Концепции развития экологической сферы Республики Казахстан на 2021–2025 годы.

Основные обязанности специальных водопользователей определены ст. 72 Водного кодекса Республики Казахстан<sup>1</sup> (далее – РК). Следует отметить, что подавляющее большинство таких обязанностей может способствовать как охране вод (потому что такие обязанности по своей сути прежде всего природоохранны), так и, при определенных условиях, обеспечению экологической безопасности. Обратим внимание на то, что в тексте Водного кодекса РК (в частности, в п. 1 ст. 3, п. 3 ст. 10) упоминается понятие «экологическая безопасность водопользования», которое до сих пор не получило должного закрепления в нормах, определяющих правосубъектность специальных водопользователей. В целом положительно оценивая нормативное закрепление указанных обязанностей, нельзя не отметить недостаточную четкость и полноту использованных формулировок, что может значительно усложнить установление объема конкретной обя-

<sup>1</sup> Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481 // Эдлет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан: сайт. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481\\_#z2](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481_#z2) (дата обращения: 10.02.2023).

занности (что конкретно должно совершить лицо) и квалификацию действий конкретного пользователя вод как совершаемых с соблюдением / несоблюдением такой обязанности. Такими неоднозначными нечеткими формулировками являются, в частности, «эффективные современные технические средства и технологии», «должное состояние», «улучшение качества вод», «технические устройства», «меры по улучшению состояния вод».

Кроме того, большинство из указанных в ст. 72 Водного кодекса РК обязанностей бланкетны по своей сути, ведь для установления их содержания нередко необходимо обращаться к другим положениям действующего законодательства, которых на самом деле может и не существовать. Например, действующим законодательством не предусмотрен порядок согласования осуществления водопользователями гидротехнических и (или) лесомелиоративных мер по охране вод от истощения или для улучшения их состояния; в то же время соответствующая обязанность указана в вышеназванной статье.

Учитывая это, целесообразно рассмотреть вопрос о системном совершенствовании водного законодательства в соответствующей части путем: 1) закрепления обязанности по осуществлению экологически безопасного водопользования с уточнением значения этого понятия надлежащими количественно-качественными характеристиками (что может быть реализовано путем дополнения ст. 72 Водного кодекса РК пунктом 1-1 следующего содержания: «при осуществлении специального водопользования соблюдать определенные законодательством количественные и качественные показатели экологической безопасности»); 2) закрепления четких, однозначно понятных положений, которые позволяли бы понять содержание конкретной обязанности в случае использования бланкетных конструкций при ее формулировании.

Отдельно следует остановиться на характеристике такой закреплённой в Водном кодексе РК обязанности водопользователей, как соблюдение установленных нормативов предельно допустимого сброса загрязняющих веществ. По нашему мнению, именно эта обязанность, при условии создания правовых условий для ее надлежащего выполнения (в частности, эффективного выявления фактов нарушений и неотвратимости существенного наказания за такое нарушение), может стать одной из наиболее эффективных гарантий обеспечения использования вод, безопасного для жизни и здоровья человека. Объясняется это прежде всего тем, что нормативы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ в соответствии с положениями Водного кодекса РК тесно связаны с так называемыми нормативами экологической безопасности водопользования. В число последних, согласно ст. 55 Водного кодекса РК, входят: а) предельно допустимые концентрации веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других нужд населения; б) предельно допустимые концентрации веществ в водных объектах, вода которых используется для рыбного хозяйства. Статьей 56 Водного кодекса РК также установлено, что нормативы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ устанавливаются с целью поэтапного достижения экологического норматива качества воды в водных объектах.

В Водном кодексе РК предусмотрены также основания прекращения права специального водопользования путем лишения разрешения на такое водопользование. Это происходит в случае, если не устранены нарушения, из-за которых было приостановлено разрешение на специальное водопользование. Иными словами, фактически данное основание может быть использовано, если ранее зафиксированные нарушения экологической безопасности уже являлись причиной остановки действия разрешения на специальное водопользование. Однако конкретных оснований приостановления действия такого разрешения анализируемый нормативный акт не содержит.

Таким образом, нормы действующего водного законодательства содержат отдельные положения, которые по своему содержанию направлены на регулирование экологической безопасности при реализации права специального водопользования. В то же время такие нормы не носят системного характера, недостаточно детализированы для полноценного ус-

тановления их содержания, нередко бланкетны. Поэтому очевидно, что водное законодательство в соответствующей части должно быть усовершенствовано. К тому же основное внимание должно быть уделено разработке и утверждению так называемых количественных и качественных показателей (нормативов) экологической безопасности специального водопользования (отдельно по каждому виду субъектов, которые будут иметь статус юридических лиц), критериев экологической безопасности в соответствующей сфере. Такие показатели должны быть адекватны современному уровню развития науки, состоянию загрязнения окружающей среды в целом и вод в частности, а также обусловленному им спектру экологических рисков [4, с. 95]. Одновременно с введением таких нормативов, которые станут основой для усовершенствования правового регулирования соответствующих отношений, следует улучшать процедуры контроля соблюдения указанных нормативов, предусматривать прекращение права водопользования при их нарушении и привлечение виновных лиц к юридической ответственности, которая должна выполнять прежде всего превентивную функцию.

Охарактеризуем отдельные виды юридической ответственности, которые могут быть применены к специальным водопользователям, нарушающим экологическую безопасность. Начнем с уголовной ответственности. Единственным непосредственно касающимся нарушений экологической безопасности при использовании вод является состав преступления, закрепленный в ст. 328 Уголовного кодекса РК<sup>1</sup>. Положительным в анализируемом составе преступления следует признать предвидение такого следствия нарушения «загрязнение, засорение или истощение вод», как создание опасности для жизни, здоровья людей или окружающей среды, ведь таким образом законодатель дал возможность привлечь к ответственности не только тех лиц, которые нарушили правила охраны вод (чем был причинен вред населению и окружающей среде), но и тех лиц, действия которых создали вероятность причинения подобного вреда. В таких условиях есть возможность реализовать функцию общей превенции рассматриваемого вида юридической ответственности, предупредив нарушение экологической безопасности. Да, зная о возможных негативных последствиях создания указанной опасности, потенциальные нарушители будут пытаться избежать совершения этого преступления. Однако эффективность превентивной роли состава преступления, определенного в ст. 328 Уголовного кодекса РК, значительно усилится, если предусмотреть виды наказаний, адекватные степени тяжести такого нарушения, а также обеспечить неотвратимость выявления и фиксации преступного деяния. По нашему мнению, предусмотренные ч. 1 названной статьи санкции недостаточно строги: они дают возможность назначить виновному лицу наказание в виде штрафа в размере от 160 до 3 000 минимальных расчетных показателей за деяние, которое может иметь очень серьезные последствия как для качества вод и экосистем, так и для окружающей среды и экологической безопасности в целом, причем нередко последствия могут быть необратимыми, а причиненный вред невозможно устранить. Предлагаем уточнить анализируемый состав преступления относительно деяний, которые являются уголовно наказуемыми, а именно возможные квалифицирующие признаки (дифференцировать ответственность в зависимости от количества граждан, которым причинен вред, для жизни или здоровья которых возникла опасность), а также четко обозначить границы определенных санкций и разновидностей предусмотренных наказаний.

В отличие от Уголовного кодекса РК действующий Кодекс РК об административных правонарушениях<sup>2</sup> предусматривает большее количество составов административных правонарушений, к ответственности за совершение которых могут быть привлечены лица, винов-

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗПК // Эділет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан: сайт. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000226/k226\\_.htm](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000226/k226_.htm) (дата обращения 12.02.2023).

<sup>2</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК // Эділет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000235> (дата обращения: 10.02.2023).

ные в нарушении экологической безопасности при осуществлении специального водопользования. Речь идет о составах, закрепленных в ст. 331, 358, 361, 362, 364 указанного кодекса. Анализ вышеприведенных норм выявил значительный перечень составов правонарушений, которые могут быть инкриминированы водопользователю, чьи деяния могут нарушить или нарушают экологическую безопасность, ведь объективная сторона таких нарушений состоит прежде всего в загрязнении вод. В то же время указанные составы правонарушений подлежат существенному усовершенствованию путем: 1) закрепления четких и однозначных формулировок, пригодных для подтверждения наличия оснований для административной ответственности именно за создание опасности нарушения или непосредственно за нарушение экологической безопасности вследствие невыполнения обязанностей специальным водопользователем; 2) существенного увеличения размеров взысканий, поскольку штраф в пределах нескольких сотен тенге, который определен в большинстве санкций, не только не соответствует степени общественной вредности правонарушений и не выполняет превентивной функции, но и стимулирует к совершению таких правонарушений своим неадекватно низким уровнем.

В связи с изложенным предлагаем дополнить Кодекс РК об административных правонарушениях ст. 364-1 «Несоблюдение количественных и качественных показателей экологической безопасности специального водопользования».

Как следствие, можно констатировать, что де-факто действующее законодательство фактически делает невозможным оперативное воздействие на случаи нарушения законодательства при осуществлении специального использования вод, ведь между моментом выявления нарушения и временем проведения контрольного мероприятия (если оно не запрещено на законодательном уровне) может пройти несколько недель, а то и месяцев, когда обнаружить и зафиксировать нарушения будет объективно невозможно. Кроме того, следует обратить внимание на отсутствие в Водном кодексе РК четкой процедуры прекращения права специального водопользования [5, с. 82].

В то же время вышеуказанные нечеткие и неоднозначные положения действующего законодательства обуславливают неоднозначную судебную практику, которая нередко сводится к формальному (поверхностному) рассмотрению соответствующего дела и не способствует эффективному предупреждению нарушений в сфере экологии при осуществлении специального водопользования и необходимости обеспечения баланса экологического и экономического интересов.

#### Список источников

1. UN World Water Development Report 2022 ‘Groundwater: Making the invisible visible’// UN-Water: сайт. URL: <https://www.unwater.org/news/un-world-water-development-report-2022-%E2%80%98groundwater-making-invisible-visible%E2%80%9999>. Дата публикации: 21.03.2022.
2. Питьевая вода // Всемирная организация здравоохранения: офиц. сайт. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>. Дата публикации: 21.03.2022.
3. Петраков И. А. Водная политика Казахстана – основные направления эффективного водопользования и совершенствования системы управления водными ресурсами // Экология и промышленность Казахстана. 2015. № 2 (46). С. 5–11.
4. Еркинбаева Л. К. Проблемы правового регулирования охраны и использования подземных вод (международный опыт и практика Казахстана) // ҚазҰУ хабаршысы. Заң сериясы. 2016. № 3. С. 94–101.
5. Мырзахметов М. Актуальные проблемы водных ресурсов и водопользования в Республике Казахстан // Вестник Национальной инженерной академии Республики Казахстан. 2014. № 4 (54). С. 81–84.

### References

1. UN World Water Development Report 2022 'Groundwater: Making the invisible visible'. *UN-Water*, 2022, March 21. Available at: <https://www.unwater.org/news/un-world-water-development-report-2022-%E2%80%98groundwater-making-invisible-visible%E2%80%99> (accessed 01.02.2023).
2. Pit'evaya voda [Drinking-water]. *Vsemirnaya organizatsiya zdravookhraneniya*, 2022, March 21. (In Russ.). Available at: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water> (accessed 02.02.2023).
3. Petrakov I. A. Vodnaya politika Kazakhstana – osnovnye napravleniya effektivnogo vodopol'zovaniya i sovershenstvovaniya sistemy upravleniya vodnymi resursami [Water policy of Kazakhstan – the main directions of effective water use and improvement of the water resources management system]. *Ekologiya i promyshlennost' Kazakhstana*, 2015, no. 2 (46), pp. 5-11. (In Russ.).
4. Erkinbaeva L. K. Problemy pravovogo regulirovaniya okhrany i ispol'zovaniya podzemnykh vod (mezhdunarodnyy opyt i praktika Kazakhstana) [Problems of legal regulation of groundwater protection and use (international experience and practice of Kazakhstan)]. *ҚазҰУ хабаршысы. Заң сериясы*, 2016, no. 3, pp. 94-101. (In Russ.).
5. Myrzakhmetov M. Aktual'nye problemy vodnykh resursov i vodopol'zovaniya v Respublike Kazakhstan [Current problems of water resources and water use in the Republic of Kazakhstan]. *Vestnik Natsional'noy inzhenernoy akademii Respubliki Kazakhstan*, 2014, no. 4 (54), pp. 81-84. (In Russ.).

### **Информация об авторе**

*А. К. Кукеев – старший преподаватель кафедры «Государственно-правовые дисциплины», Южно-Казахстанский университет имени М. Ауэзова.*

### **Information about the author**

*A. K. Kukeev – Senior Lecturer at the Department of State and Legal Disciplines, Mukhtar Auezov South Kazakhstan University.*

Статья поступила в редакцию 20.02.2023; одобрена после рецензирования 10.03.2023; принята к публикации 13.03.2023.

The article was submitted 20.02.2023; approved after reviewing 10.03.2023; accepted for publication 13.03.2023.