

ЗАҢТАНУ
ЮРИСПРУДЕНЦИЯ
JURISPRUDENCE

ӘОЖ: 165.65

Исмаилов А.А., Омарбаева Л.К., Сманалиев Қ.М.

заң ғ.к., аға оқытушы. М.Әуезов атындағы ОҚУ. Шымкент, Қазақстан

аға оқытушысы. М.Әуезов атындағы ОҚУ. Шымкент, Қазақстан

заң ғ.д, профессор, Баласағұн атындағы Қырғыз Ұлттық университеті.

Бішкек. Қырғызстан

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ ЗАҢНАМАСЫНЫҢ
РЕФОРМАСЫ: ҚҰҚЫҚТЫҚ ТАЛДАУ**

Түйін. Бұл мақалада Қазақстан Республикасының экологиялық кодексіне, оның кемшіліктері мен жетіспеушіліктері туралы заңдық талдау жасалған. 2007 жылғы Экологиялық кодекс күтілгеннен төмен болды. Енді жаңа кодекс қабылданды, құжат ең алдымен Қазақстандағы қоршаған ортаның ахуалын реформалауға бағытталған. Жаңа кодекстің қабылдануымен Қазақстандағы ауа, әсіресе өнеркәсіптік аймақтарда едәуір тазаруы керек.

Кодекс өнеркәсіптік кәсіпорындардан атмосфераға шығарындылар мен су мен топыраққа шығарындыларды азайтуға бағытталған. Экологиялық заңнаманы және құқық қолдану тәжірибесін одан әрі дамыту бізге ауа сапасы туралы әлі де толық ақпарат беретіндігіне және ғылыми негізге ие шығарындыларды азайтудың шешімдерін ұсынатындығымызға үміттенейік. Қазақстандағы экономикалық және экологиялық салалардағы жаңа Экологиялық Кодекстің және бір қатар нормативтік құқықтық актілердің қабылдануы, экологиялық заңнаманы дамытудың бір қатар тұжырымдамалық кезеңдерін елеулі ғылыми тұрғыдан қайта зерделеуді және қайта бағалауды талап етеді.

Кілт сөздер: Реформа, заңнама, экология, қоршаған орта, экологиялық заң, шығарындылар, қолайлы жағдайлар, таза ауа.

Кіріспе. Қазақстанның тәуелсіздік алған жылдарында экологиялық қауіпсіздіктің ерекше жаңа мемлекеттік жүйесінің, қоршаған ортаны қорғауды басқару және табиғатты қолданудың қалыптасуы мен даму жылдары болды. Дәстүрлі энергетикалық шикізатты қолдануға негізделген қазіргі шаруашылық жүргізу әдісі елімізде экологиялық ахуалдың нашарлауына алып келуі мүмкін. Қазіргі кезде тиімді заңнамалық реттеудің жолдарын іздестіру өзгеше негізге шоғырлануы тиіс. Тәжірибе көрсеткендей, экономиканың бір мезеттегі қажеттіліктеріне қолданыстағы құқықтық механизмді тіркеу және жетілдірудің түрлі қадамдарының тиімділігі өте аз және экологиялық дағдарыстың үдеуінің жағдайында перспективасы да аз болады.

Осы уақытта экологиялық ахуал мен заңнамаға талдау жасау адамның өзіне өзі және табиғатқа қатынасын қайта бағалауына және де өзінің болашақтағы даму бағытын таңдауға алып келуі мүмкін және алып келеді де. Осыған байланысты, жаңа жағдайдағы экологиялық заңнаманы қалыптастыру мәселелерінің теориялық маңыздылығының қажеттілігі бірінші кезектегі жоспарға шығады. Жасалып жатқан құқықтық реформаларға ғылыми жасақтамаларымен, идеяларымен және ұсыныстарымен қолдау көрсетудегі қазақстандық және ресейлік ғалымдардан үлкен теориялық және тәжірибелік үлесін қосқандар Ю.Г.Басин, М.М.Бринчук, А.К.Голыченко, К.В.Мукашева, М.К.Сүлейменов, Б.В.Покровский, А.И.Худяков және басқалары, және де батыстық мамандарды айтуға болады.

Қазақстандағы экономикалық және экологиялық салалардағы жаңа Экологиялық Кодекстің және бір қатар нормативтік құқықтық актілердің қабылдануы, экологиялық заңнаманы дамытудың бір қатар тұжырымдамалық кезеңдерін елеулі ғылыми тұрғыдан

қайта зерделеуді және қайта бағалауды талап етеді.

Теориялық талдау. ҚР Экологиялық кодексі - бұл қоршаған ортаны қорғауға қатысты баптарымен барлық мәселелерді қамтыған заңдардың жиынтығы. Қазақстанда экологиялық заңнаманы реформалау, оны Еуропалық қоғамдастықтың экологиялық нормаларына және халықаралық құқықтық стандарттарға жақындату бойынша жоспарланған.

Статья 31, п.1 Қазақстан Республикасы Конституциясының 31-бабының 1-тармағында «Мемлекет адам өмірі мен денсаулығына қолайлы қоршаған ортаны қорғауды өзінің мақсаты» деп бекіткен[1].

2007 жылы 9 қаңтарында Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі қабылданды[2]. Бұл құжат қалай жасалды, оның қолданыс уақытында қандай өзгерістерге ұшырады және бұл біздің елдегі экологиялық мәселелерді шешуге қалай әсер берді?

Осындай оң ниетпен экологиялық құқықтың барлық аспектілерін, оның ішінде халықаралық деңгейлерін мұқият зерттеу қажет болды. Мұндай күрделі жұмыс өте ұзақ уақытты талап етеді. 1997 жылы табиғатты қорғау заңнамасында реформа жүріп жатты және сол кезде іс жүзінде асырыла бастаған жақсы заңдар қабылданғанын ескеру қажет[3]. Алайда кезекті реформалау нәтижесінде, ҚР Экологиялық кодекс жобасы ҚР Үкіметінің 2006 жылғы 21 маусымдағы No 567 қаулысына сәйкес Парламент Мәжілісіне талқылауға жіберілді және 23 маусымда жоба Мәжіліске енді. Алты айдан кейін ол заң қабылданды. Нәтижесінде Экологиялық кодекс тағы бір аяқталмаған нормативтік құқықтық акт болып шықты, ол тек елде үстемдік етіп отырған құқықтық хаосты қамтитын түтін пердесін құрды.

Әрине, кодекс «қоршаған ортаны қорғауға қатысты барлық мәселелерді» ашып көрсете алмады. Сондықтан да ол өзінің қолданысы кезінде, яғни 13 жыл ішінде!55 рет! өзгертулер мен толықтыруларға ұшырады, ал бұл орташа есеппен жылына 6 реттен көп көрсеткіш. Алғашқы өзгеріс алты айдан кейін 2007 жылдың 27 шілдесінде жасалды. Содан кейін Үкіметтің өкілеттігіне, атқарушы билік органдарының функцияларына, қоршаған ортаға әсерді бағалауға, экологиялық сараптамаға, ақпаратқа қол жетімділікке қатысты маңызды мәселелер үлкен өзгерістерге ұшырады. Олардың кейбіреулері табиғатты қорғау жөніндегі орталық уәкілетті органдардың қызметіне қатты кедергі болды[4].

Осы заң қабылданғаннан кейін төрт жыл өткен соң, ҚР экологиялық кодекстің 17-бабының 13-тармағы қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті орган «жергілікті атқарушы органдардың мемлекеттік экологиялық сараптаманы жүргізу бойынша бақылауды жүзеге асырады» деген экологиялық заңнаманы бұзған жағдайда оны қайтарып алу және жою құқығы тұрақты өзгертулермен алынып тасталды[5].

Бұдан заңды сұрақ туындайды: қоршаған ортаны қорғау саласындағы уәкілетті орган, егер оның бақылау функциялары алынып тасталса, біртұтас мемлекеттік экологиялық саясатты қалай жүргізе алады және оның міндеті қандай? Түзетудің басты мақсаты - жергілікті атқарушы органдардың «бастамаларына» тосқауыл болатын жағдайларды жою, олардың қолдарын босату екені анық. Осындай кемшіліктер табиғат объектілеріне құқық меншігі бар субъектілердің толыққанды басқару құқығына елеулі кедергісін тиізуде[6].

Осындай «жетілдірулер» мемлекеттік экологиялық сараптама жүргізу кезінде өкілеттіктердің бөлінуін реттейтін 47-бапта көрсетілген. Қазір жергілікті атқарушы органдар өте кең өкілеттіктерге ие. Олар бір уақытта жобалардың тапсырыс берушілері, қоршаған ортаға әсерді бағалаудың орындаушылары ретінде әрекет етеді және жобаларды өздері бекітеді. Бір сөзбен айтқанда, «өзінің қайықшысы, өзінің ұшқышы, капитаны». Әкімдіктердің бөлімшелері республикалық бағыныстағы ұлттық бақтар аумағында экологиялық сараптама жүргізетіні белгілі болды! Алайда, аталмыш кодексте халықаралық конвенциялардың әрекетіне енетін объектілерге экологиялық сараптаманы кім және қалай жүргізетіні туралы бір ауыз сөз айтылмаған.

Жалпы айтқанда, жоғарыда аталған түзетулер орталық уәкілетті органның шамадан тыс әлсіреуіне, оның функцияларының шашыраңқы болуына және жергілікті атқарушы органдардың қолына өтуіне ықпал етті. Экологиялық заңнаманың кері әсері сабақтас құқық саласын, яғни 2014 жылы Қоршаған орта және су ресурстары министрлігінің таратылуы болды.

Тәжірибелік бөлім. Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің негізгі өкілеттіктерін қазіргі кезде Энергетика министрлігі басқаратын ондаған департаментке бөлінген. Экологиялық кодекс қабылданғаннан кейін он жыл өткеннен кейін біз көптен бері шешілмей келе жатқан мәселелер - ауаның ластануы, ағаштардың кесілуі, тақырланып жатқан жерлердің дамуы, өзендердің ластануы, рұқсат етілмеген қоқыс полигондары, өндірістік санитарлық-қорғау аймақтары режимінің сақталмауы, кәсіпорындар, қоғамдық пікірді елемеу, экологиялық ақпаратты жасыру және мемлекеттік органдардың жалған ақпарат беруі және т.б. туралы қоғамды қатты алаңдататын жағдайлар күнделікті орын ала бастады.

Экологиялық кодекстің негізгі бағытын елеулі бұзған түзетулер мен өзгерістер екіні әсер етпейтін немесе қол тигізбейтін бірнеше баптардың ішінде жеке тұлғалардың (13-бап) және қоғамдық бірлестіктердің құқықтары мен міндеттері туралы екі бап бар (14-бап). 13-бапқа он үш жылдың ішінде бір «сұрау» деген сөз қосылды (бұл өте маңызды түзету!) 14-баптың 1-тармағына Орхусс конвенциясы негізінде жаңа 1-1) тармақшаны енгізу[7] үшін он үш жылға жуық уақыт қажет болды!

Бұл түзету экологиялық кодексте жеке және заңды тұлғалардың құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін, оның ішінде адамдардың белгісіз санын қорғау үшін сотқа жүгінуге қоғамдық бірлестіктердің құқығын бекітті. Бірақ қоғамда жеткілікті кең құқықтар бар екенін мойындай отырып, біздің заң шығарушылар оны іске асыру механизмдерімен қамтамасыз етпеді. Атап айтқанда, жоғарыда аталған баптар жұртшылықтың «Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен қоршаған ортаға қатысты мәселелер бойынша мемлекеттік органдардың шешімдерін қабылдау процесіне қатысу» құқығын мойындайды.

Қоғамдық тыңдаулар өткізу ережелері қоғамның қатысуының ұйымдастырушылық аспектісін ғана реттейді, ең дұрыс жағдайда олар өз пікірлерін ашады. Бірақ олар негізгі мәселеге жауап бермейді, яғни шешім қабылдау барысында қоғамдық пікір қалай ескеріледі?

Соңғы жылдардағы келеңсіз тәжірибе көрсеткендей, қоғамдық пікір іс жүзінде ескерілмеуде. Экологиялық кодекстің 167-бабының 4-тармағында ақпарат беруден бас тартуға байланысты, шағымдануға, соның ішінде сотқа да шағымдануға болады, бірақ «Ақпаратқа қол жетімділік туралы» заң қабылданған соң, ешқандай түсіндірусіз бұл тармақ алынып тасталды. Рас, екіншісінде де осындай 18-бап пайда болды. Бірақ неге экологиялық кодекстің мәтінін қайта редакциялау қажет болды? Экологиялық мәселелерді шешудің механизмдерін кешенді түрде жасау, тек бір мемлекетті қамтымайтыны сөзсіз. Өйткені, ҚР аумағының географиялық орналауы орталық Азия республикаларының экологиялық мәселелерімен тығыз байланысты. Атап айтқанда: ауаның, су ресурстарының ластануы, табиғи ресурстарын тиімсіз қолдану, климаттың өзгеруі және т.б. жалпы экологиялық ахуалды нашарлауға алып келеді[8].

Нәтижелер мен талқылау. Сонымен, экологиялық кодексте Президенттің және парламентшілердің табиғатты қорғау саласындағы өкілеттіктерін анықтайтын баптар жоқ. Алайда, Парламентте табиғатты қорғау және табиғатты пайдалану мәселелерімен айналысатын арнайы комитеттер бар ғой. Жоғарыда келтірілген фактілерден көрініп тұрғандай, Экологиялық кодексті ауыстыру жылдамдығы таң қалдырады десек болады. Ал осы заң бойынша утерінен эксперимент жүргізіліп жатқан жобалаушылар, кәсіпкерлер және қарапайым қазақстандықтардың жағдайлары не болмақ?! Экологиялық кодекстің мұндай жиіленген өзгерістерінің себебі неде? Жауабы өте айқын. Елде экологиялық саясат болған емес және жоқ десек болады. Сондықтан экологиялық заңнамалар табиғи

ресурстарды пайдаланушылардың көңіл-күйлеріне байланысты және кейде олардың талаптарын толығымен елемеуге мүмкіндік бермейтін халықаралық институттардың қысымымен ғана өзгереді.

Экологиялық кодекс оған жүктелген үмітін ақтай алмады. Біздің елде осындай заңдардың орташа «өмір сүру ұзақтығы» 7-10 жылды құрайды екен. Егер табиғи ресурстарды пайдаланушы-тұтынушылардың қажеттіліктері мен пайдасы үшін заңдар дайындау үрдісі жалғаса берсе, онда Экологиялық кодекс өз миссиясын жүзеге асыра алмайды.

2021 жылы 2 қаңтарда жаңадан түбегейлі өзгеріске ұшыраған Экологиялық кодекс қабылданды. Экология, геология және табиғи ресурстар министрі Мағзұм Мирзағалиев бұл құжаттың ең алдымен Қазақстандағы қоршаған ортаның ахуалын реформалауға бағытталғанын айтты. Жаңа кодекстің қабылдануымен Қазақстандағы ауа, әсіресе өнеркәсіптік аймақтарда едәуір тазаруы керек. Аталмыш кодекс 2021 жылдың 6 шілдесінде ғана заңды күшіне енеді.

Экологиялық кодекс Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы (ЭЫДҰ) мен Еуропалық Одақ елдерінің тәжірибесін қолдана отырып дайындалды. Олар жаңа шараларға көшкеннен кейін ауаға шығарылатын зиянды заттардың мөлшері 94 пайызға төмендейді. Осы Кодекс өнеркәсіптік кәсіпорындардан атмосфераға зиянды шығарындылар мен су және топыраққа шығарындыларды азайтуға бағытталған. Бұл экологиялық кодекстің бірінші негізгі қағидасы бар - «Ластаушы төлейді, немесе ластаушы төлейді және түзетеді». Бұл терминді ЭЫДҰ елдері енгізді. Ластаушыға айыппұл төлеуден гөрі техникалық, қаржылық және технологиялық сипаттағы барлық қажетті шараларды қолдану тиімдірек болады. Айыппұлдар мөлшері көп болуы керек. Яғни, ластаушы төлейді деген қағида осы.

Алдыңғы Экологиялық кодекс басқа қағидаға негізделген - «ақы төле және ластай бер». Барлық ластаушы заттар - негізінен өнеркәсіптік кәсіпорындар - шығарындыларды (төлемдерді) төлеуге тиісті рұқсаттар ресімдеді. Енді ластаушы заттардан ең жақсы қол жетімді әдістерді (BAT) енгізу қажет болады. Бұл қоршаған ортаның сапалық стандарттарын шаруашылық жүргізудің ең жақсы қол жетімді технологиялары мен әдістерін қолдануды білдіреді (ағылшын тіліндегі нұсқасы – Best Available Technigues, BAT)[9]. ЭЫДҰ елдерінде және Еуропада мұндай әдіске өту 15 жылға созылды. Қазақстанда 10 жыл өтті. Ластаушылардан БАТ енгізу үлкен инвестицияларды қажет ететіндіктен, мемлекет бұл инвестицияларды бөлуге дайын.

Қазақстанда 2025 жылдан бастап шығарындылар үшін төлемдерден бас тартады. Кәсіпорындарда БАТ-ға қайта инвестиция салатын бос ақша бар. Егер қазіргі кезде кәсіпорындар шығарындылар үшін шамамен 90-95 миллиард теңге төлесе және сонымен бірге қоршаған ортаны қорғау шараларына 140 миллиард теңгеден астам қаражат жұмсаған болса, бұл жалпы сомасы 240-250 миллиард теңгені құраса, онда бұл ақша 10 жыл ішінде олардың қолында қалады, бұл қазірдің өзінде қомақты сома. Шын мәнінде, бұл біз серіктестіктің экономика мен қоршаған орта арасындағы тепе-теңдікті қолдайтын кездегі әдейі таңдауы. Себебі көптеген кәсіпорындар БАТ енгізудегі қаржылық ауыртпалыққа төтеп бере алмайды.

Қорытынды. Экологиялық заңнаманы және құқық қолдану тәжірибесін одан әрі дамыту бізге ауа сапасы туралы әлі де толық ақпарат беретіндігіне әкеледі деп ойлаймыз және ақпараттың электрондық жазбада оқылатын түрінде қол жетімділігі әр түрлі ғылыми институттарға, ғылыми орталықтарға модельдер құруға мүмкіндік береді және де атмосфералық ауаның ластануы мен шығарындыларды азайту үшін ғылыми негізделген шешімдерді ұсынуы қажет. Сонымен қатар, экологиялық сараптама мен экологиялық инспекциямен бірге экологиялық аудитте теңдей тұруы қажет. Оның басты артықшылығы, экологиялық аудит қосымша қаржылық салымдар жасамай-ақ қоршаған табиғи ортаны басқаруды күшейтуге мүмкіндік береді[10].

«Экологиялық қауіпсіздік концепциясы» бұл тәуелсіз Қазақстанның қоршаған ортаны

қоғау саласындағы алғашқы заңнамасы. Қазіргі экологиялық заңнамаға өзгертулер мүдделі адамдардың кең ауқымының және бейтарап сарапшылардың қатысуымен жасалды және ендірілді және бұл шешімнің ең келісімді нұсқасы болды, алайда, осы заңның болашақта әрекет етуі барысында баптарының көптеген тармақтары белгілі өзгерістерге ұшырауы мүмкін.

Әдебиеттер тізімі:

- 1 Қазақстан Республикасының Конституциясы, 30 тамыз 1995 жыл.
- 2 Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі, 9 қаңтар 2007жыл(21.12.2014 жылға өзгертулер мен толықтырулар)
- 3 Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. Учебник. Алматы, 2011.
- 4 Исмаилов А.А., Омарбаева Л.К. Право собственности на объекты природы. ҚР БҒМ Білім және ғылым саласындағы бақылау жөніндегі комитет ұсынған заңтану ғылымы бойынша басылымдарға кіретін «Қазақстанның ғылымы мен өмірі – Наука и жизнь Казахстана» атты № 6 (50) 2018журнал, Б.106-108.
- 5 Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Учебник Алматы, 2018.
- 6 Исмаилов А.А., Омарбаева Л.К. Экологические проблемы в Республике Казахстан и пути их решения. ҚР БҒМ Білім және ғылым саласындағы бақылау жөніндегі комитет ұсынған заңтану ғылымы бойынша басылымдарға кіретін «Қазақстанның ғылымы мен өмірі – Наука и жизнь Казахстана» атты № 6 (50) 2018 журнал, б-109-111.
- 7 Елюбаев Ж.С.«Проблемы правового регулирования экологических отношений в Казахстане: законодательство и практика», (VIII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Право и Экология», город Москва, 23-24 мая 2013 года)
- 8 Исмаилов А.А., Омарбаева Л.К. Экологические проблемы в Республике Казахстан и пути их решения. ҚР БҒМ Білім және ғылым саласындағы бақылау жөніндегі комитет ұсынған заңтану ғылымы бойынша басылымдарға кіретін «Қазақстанның ғылымы мен өмірі – Наука и жизнь Казахстана» атты № 6 (50) 2018 журнал, б-110.
- 9 Еуропа парламенті және Еуропа Кеңесінің «Өнеркәсіптік шығарындылар/тастаулар туралы(ластанудың кешенді алдын алу және бақылау туралы)» 2010 жылғы 24 қарашадағы № 2010/75/ЕО Директивасы (IPPC Директивасы).
- 10 Шарипов А. К. Проблемы развития экологического аудита в Республике Казахстан //Молодой ученый. 2012. №5. С. 257-260.

Аннотация. В данной статье дается правовой анализ экологическому кодексу Республики Казахстан, о ее недостатках и недоработках. Экологический кодекс 2007 года не оправдал возложенных на него надежд. И вот теперь принят новый кодекс, документ в первую очередь направлен на реформу ситуации с экологией в Казахстане. С принятием нового кодекса воздух над Казахстаном должен стать в разы чище, особенно в промышленных регионах. *Кодекс направлен на снижение выбросов от промышленных предприятий в атмосферу и сбросов в воду и почву.*

Будем надеяться, что дальнейшее развитие экологического законодательства и правоприменительной практики приведет к тому, что мы все-таки будем в полной мере информированы о качестве воздуха, и предлагать решения по снижению выбросов, которые имели бы под собой научную основу.

Ключевые слова: Реформа, законодательство, экология, окружающая среда, экологическое право, эмиссия, благоприятные условия, чистый воздух.

Abstract. This article provides a legal analysis of the environmental code of the Republic of Kazakhstan, about its shortcomings and shortcomings. The 2007 Environmental Code fell short of expectations. And now a new code has been adopted, the document is primarily aimed at reforming the situation with the environment in Kazakhstan. With the adoption of the new code, the air over Kazakhstan should become much cleaner, especially in industrial regions.

The Code is aimed at reducing emissions from industrial enterprises into the atmosphere and discharges to water and soil. Let's hope that further development of environmental legislation and law enforcement practice will lead to the fact that we will still be fully informed about air quality and propose solutions to reduce emissions that would have a scientific basis.

Keywords: Reform, legislation, ecology, environment, environmental law, emissions, favorable conditions, clean air.